This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

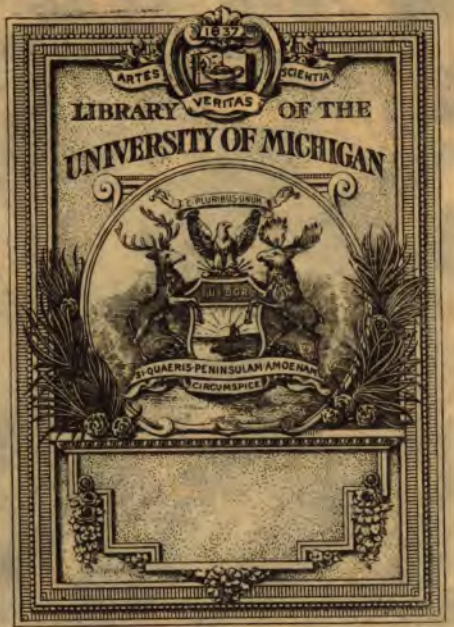
+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

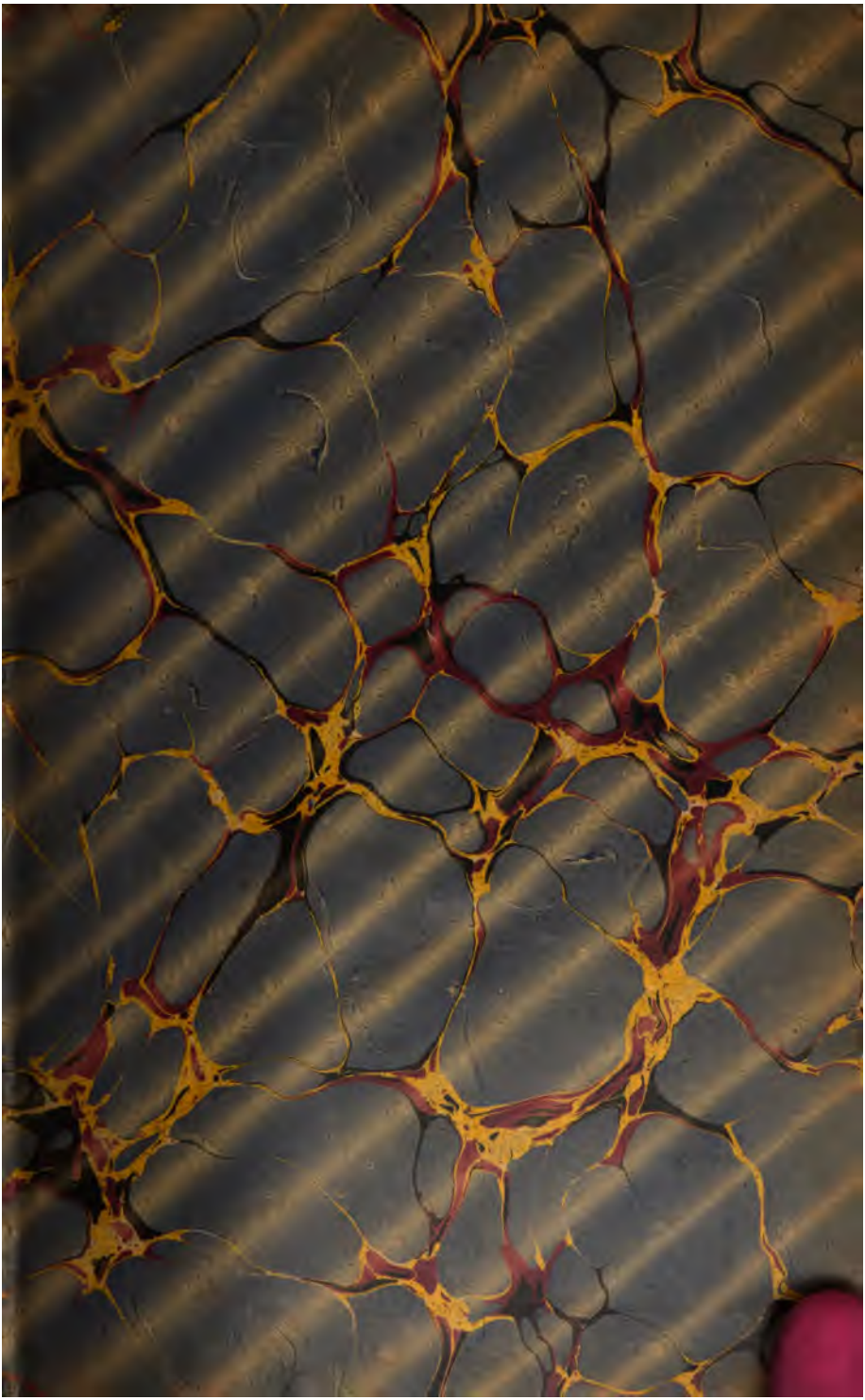
+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



DERECHO ADMINISTRATIVO

TRATADO

DE

DERECHO ADMINISTRATIVO

SEGÚN LAS TEORÍAS FILOSÓFICAS

Y LA LEGISLACIÓN POSITIVA

POR

ADOLFO POSADA

Profesor de Derecho político y administrativo en la Universidad de Oviedo.

TOMO SEGUNDO

SISTEMA SOCIAL Y JURÍDICO DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

EL PROCEDIMIENTO

MADRID

LIBRERÍA GENERAL DE VICTORIANO SUÁREZ

48, Preciados, 48

1898

SEGUNDA PARTE

SISTEMA SOCIAL Y JURIDICO

DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

153453

CAPITULO UNICO

CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

1.—Al exponer el plan del Derecho administrativo (tomo I, pág. 202), decía que la función administrativa se resuelve concretamente en *servicios:* la Administración es *un sistema de servicios;* la relación administrativa se verifica mediante la acción de la actividad del Estado sobre la naturaleza por intermedio de las personas, para formar, en virtud del esfuerzo administrativo, el organismo político, y conservarlo y perfeccionarlo. El contenido de este esfuerzo es siempre un servicio, prestado por la función de administrar, para mantener y hacer efectiva la constitución política. De ahí nace el carácter, á la vez *sociológico* y *jurídico*, de la Administración. Su obra se traduce en el cuidado que exige la necesidad de procurar al Estado las síntesis orgánicas (instituciones) de personas y bienes que forman los *instrumentos vivos* del mismo. La tarea administrativa se verifica; 1.°, por la acción del personal de funcionarios administrativos que viven en el seno de la sociedad que los nutre y sostiene, y de donde sacan sus energías funcionales; y 2.°, buscando en la sociedad misma los elementos activos con que componer las indicadas síntesis de personas y de

bienes, síntesis que pudiéramos llamar económico-psicológicas. En tal respecto, la Administración es una rama de la Sociología.

2.—Por otra parte, la Administración, que *sirve* al Estado y por él á la sociedad, es obra de concurso personal que se traduce en determinaciones de la conducta racional, y por ello pide una sumisión constante á las exigencias del Derecho. En su virtud, la Administración, como sistema de los servicios administrativos prestados por el personal del Estado (véase la primera parte de este TRATADO), constituye una rama jurídica con todas sus consecuencias.

3.—Lo que caracteriza el servicio es su fin ó contenido. El servicio administrativo contiene como propósito la formación, conservación y perfeccionamiento de la constitución política, considerada en su estructura y en atención á sus funciones, que son las del Estado. El motivo que determina la existencia de una Administración, es la necesidad práctica de las operaciones que llamamos administrativas; y ese motivo, obrando sobre la conciencia personal del Estado, es quien determina la relación jurídica y la formación social de la Administración.

4.—Pero el motivo de la Administración, como el fin que lo provoca, entraña una cierta complejidad que impone la prestación de una serie de servicios distintos, siendo, por un lado, tal variedad la causa de la formación, en el orden administrativo, de las ramas administrativas, mientras, por otro, la diversidad de intensidad y de amplitud con que los motivos obran en la conciencia de cada Estado, es la causa de la variedad de esferas y de grados de la Administración.

5.—La Administración, según esto, no debe concebirse como un orden sometido á patrón fijo, sino como una acti-

vidad del Estado que experimenta las modificaciones de éste, estando como él sometido á las condiciones de todo desenvolvimiento orgánico. La Administración se ofrece, en efecto:

1.° Con aquella *complejidad* interna de servicios que la constitución del Estado exige: las ramas administrativas dependen de las necesidades que el Estado satisface. Todo fin que el Estado se atribuye contiene un motivo determinante de servicios administrativos, porque al cumplirlo el Estado, pide la formación de un medio, específico ó no, que ha de procurarse *administrando*. 2.° Con la misma *amplitud* de esfera que el Estado. La Administración se extiende hasta donde se extiende el Estado: si éste es municipal, la Administración es municipal; si nacional, nacional, etc., etc. 3.° En el grado de evolución en que el Estado se encuentra. La Administración atiende á la conservación del organismo político en la forma que éste lo exige, adaptándose á su condición histórica. Ahora bien: dado esto, y teniendo en cuenta que la Administración del Estado, es siempre el conjunto de los servicios que la formación, conservación y perfeccionamiento de su constitución suponen, la Administración puede ser: 1.°, más ó menos compleja y rica en ramas administrativas; 2.°, más ó menos amplia; y 3.°, más ó menos diferenciada.

6.—La Administración del Estado, según está constituída en el Estado moderno, comprende un sistema social y jurídico de servicios distribuídos: 1.° En los grados ú órdenes *totales* de la vida social. 2.° En variedad de ramas complejísimas, con manifestaciones más ó menos completas en los grados componentes del Estado, y las cuales responden á los fines que á éste se atribuyen, en los diferentes países,

dentro de la orientación á la vez *social* y *jurídica* que la opinión imprima á los Gobiernos. 3.° En una estructura que tiende á especificarse y diferenciarse en consonancia con las diversas necesidades del Estado, constituyendo órganos propios (funcionarios, corporaciones) encargados, ya sea de administrar, ya de verificar los fines mismos del Estado.

7.—Teniendo en cuenta que el sujeto de la Administración es aquí el Estado nacional ya descrito (1), importa determinar las ramas administrativas de un modo particular.

Por *rama administrativa* entiendo un orden especial de servicios homogéneos en razón del fin para que se prestan, dentro de la función total de la Administración. Determinar, pues, las ramas administrativas, vale tanto como distinguir en el orden general administrativo, las operaciones que á la Administración le están encomendadas, en consonancia con las varias exigencias del Estado.

8.—El criterio que sigo para distribuir las ramas administrativas—en otro respecto los objetos de la ciencia de la Administración (2),—aun cuando en sus resultados generales coincide con el de Stein (3), difiere de él: 1.°, por razón del punto de vista desde el cual se considera la obra administrativa; y 2.°, en cuanto á los detalles de la clasificación de las ramas en particular. Mi criterio parte de la conside-

(1) Véase el tomo I de este TRATADO, primera parte.

(2) V. Ferraris, *Saggi di Economia statistica e scienza dell' Amministrazione*, primer ensayo, págs. 3-37.

(3) *Handbuch der Verwaltungslehre*, tomo I, parte especial, págs. 242 y siguientes. La Administración comprende, según Stein, funciones relativas: 1.°, á la vida personal *(Handbuch*, II, págs. 1-217); 2.°, á la vida económica (idem, págs. 217-843); y 3.°, á la vida social (idem, tomo III).

ración de la constitución política como el conjunto orgánico de los aparatos con que el Estado cumple sus fines. La constitución del Estado en sí misma se produce y forma para hacer efectiva su misión permanente y circunstancial, entrañando una complejísima síntesis de órganos y funciones *interiores* que ponen al Estado en relación con la humanidad en el triple respecto de su vida personal, económica y social, como advierte Stein, y que imponen á la Administración un amplio sistema de servicios que los autores suelen llamar *Administración interior*. Y he ahí la primera manifestación de la actividad administrativa: comprende los servicios que la organización del aparato social para los fines del Estado reclama. Su base principal, materia en otro sentido de la Administración, es la *Estadística;* su forma más comprensiva, la *policía;* su contenido diferénciase, en primer lugar, obedeciendo al doble carácter *jurídico* y *social* del fin del Estado. El Estado moderno, en efecto, cumple el fin jurídico, y éste determina la formación de un conjunto de instituciones para facilitar la tarea permanente del Estado: mantener la seguridad jurídica de las personas, de los bienes, etc., etc. Por otra parte, el Estado, bajo la acción de exigencias de la opinión, acepta á veces y reconoce el deber de atender al cumplimiento de fines sociales, procurando condiciones para que las necesidades que entrañan, queden satisfechas. De ahí un como desdoblamiento ó diferenciación de los servicios administrativos para el *orden jurídico del Estado* y para el *orden social como obra del Estado*.

9.—La consideración de la constitución del Estado desde el punto de vista económico, justifica la existencia de un orden de servicios cuya función es la Administración económica del Estado, la cual es *interior* y *exterior* al

Estado, en cuanto abarca su actividad como relación de utilidad, que *pide* medios por *exigir* gastos. No se trata aquí de la relación del Estado con la vida económica social (Administración de la vida económica) (1), sino de la *función financiera*, como parte integrante del organismo político-administrativo, para obtener los recursos económicos con que atender al sostenimiento de las instituciones constitucionales.

10.—Por otra parte, contemplando al Estado nacional moderno, como unidad territorial sustantiva, se advierte en él la necesidad de formar y fomentar, y luego organizar, una fuerza *nacional* propia, nutrida por el esfuerzo personal de la sociedad, é implicando á veces limitaciones de la actividad del ciudadano, y cuya representación específica actual es el *Ejército*. El Ejército, aun cuando en cierto sentido ejerce una función de seguridad (seguridad nacional), entraña esta seguridad un carácter colectivo (seguridad del todo social como entidad política) y exterior que impone un orden administrativo de servicios especiales. Como representante de la fuerza y potencia nacionales, como brazo armado del Estado, el Ejército, impuesto con apremiante necesidad hoy día, por la imperfección y atraso del régimen internacional, es un instrumento constitucional que debemos estudiar desde el punto de vista del Derecho administrativo, de un modo independiente.

11.—Por último, constituído el Estado para sus fines propios, mantiene una vida de relación exterior, muy mal definida hoy, pues en gran parte se considera como vida interna del Estado por razón de su fin social, siendo su ma-

(1) Ob. cit., pág. 23.

nifestación más determinada la del orden internacional. El orden internacional, pues, forma un complejísimo servicio de la Administración, y por ende una rama del Derecho administrativo.

12.—Tal es, en los límites y condiciones del Estado moderno, cómo acaso puede diferenciarse en sus lineamientos generales el sistema social y jurídico de los servicios de la Administración. Primero, *acción administrativa interior:* servicios administrativos jurídico-sociales para formar la estructura del Estado según sus fines; segundo, *acción administrativa financiera:* servicios administrativos sociales y también de carácter jurídico, para ordenar la vida económica del Estado; tercero, *acción administrativa de potencia nacional* que dice Holtzendorff (1): servicios administrativos, sociales y jurídicos, para formar y mantener el Ejército; y cuarto, *acción administrativa internacional:* servicios administrativos, sociales y jurídicos, como los anteriores, para el arreglo y sostenimiento de las instituciones del orden internacional.

(1) *Principios de Política*, lib. III.

SECCION PRIMERA

ADMINISTRACION INTERIOR.—POLICIA ADMINISTRATIVA

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR Y LA FUNCIÓN DE POLICÍA

1.—La Administración llamada *interior* entraña un concepto de difícil determinación, acerca del cual reina cierta variedad de opiniones (1). En general, los escritores de las

(1) Bibliografía: Mohl., *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, tres volúmenes (1866).—Stein, *Die Verwaltungslehre* (1869-84), volúmenes III á VIII.—*Handbuch der Verwaltungslehre*, tomo I, págs. 405 y siguientes.—*La Scienza della pubblica amministrazione secondo Stein*, en la Biblioteca de Brunialti.—Meyer, *Concepto, esencia y objeto de la Administración*, §§ 9-11.—Seydel, *Die Sicherheitspolizei.*—Bluntschli, *Politique*, pág. 300.—Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, 1884.—*La police en Prusse (Revue du droit public*, 1896, núm. 6).—Gneist, *L'Amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, § 105 y siguientes.—De Gioannis, *Corso di diritto pubblico amministrativo* (1877), I, págs. 2 á 25 y 191-269.—Ferraris, ob. cit., primer ensayo.—Di Bernardo, *La pubblica Amministrazione e la Sociologia* (1893), vol. II, págs. 342 y siguientes.—Wautrain-Cavagnari, *Elementi di scienza dell' amministrazione* (1894), pág. 14 y toda la parte segunda.—Amunátegui, *Administración política y Derecho administrativo* (1894), págs. 217 y siguientes.—Posada, *Administración política y Administración social*, págs. 21 á 51.

escuelas alemanas, como Stein y Meyer, consideran la Administración interior como una transformación histórica del antiguo concepto de la *Policía* del Estado. Entraña aquélla para Stein la función del Estado encaminada á armonizar, en la finalidad general, la actividad individual con la de la comunidad, promoviendo el desenvolvimiento de las personalidades particulares subordinadas á la aspiración universal de la colectividad; ó en breves términos, la base sistemática de la Administración interior estriba en que se dirige á promover la prosperidad y el bienestar del pueblo, en virtud del más completo desenvolvimiento de las personalidades individuales y colectivas (1).

2.—La administración interior, dice Meyer, es un producto de formación reciente, y representa en un principio las funciones que poco á poco se van condensando en el Estado, como supremo tutor de la vida político-social; las actividades, que en la Edad Media corresponden á las ciudades en orden á la policía, muchas de las que ejercen la Iglesia y las Corporaciones, como la asistencia de los pobres y la instrucción, la imprenta luego, con más las que impone la preocupación social de los daños y peligros, pasan poco á poco al Estado, que tiene que crear órganos adecuados, provocando un orden de actividad complejo llamado primero de policía, que es una de las características del Estado moderno. Ahora bien, dice Meyer: «La palabra policía, en cuanto con ella se significa el conjunto de las actividades referentes á los objetos sobre que se aplica, se ha sustituído por la de *administración interior*,» la cual compren-

(1) *Handbuch*, vol. I, pág. 406. De la exposición de la Biblioteca Brunialti, págs. 508-510.

de las actividades de *autoridad* referentes al ejercicio de los derechos de la soberanía, y las *protectoras* ó de tutela, que se dirigen á promover el bienestar del individuo y de la comunidad, mediante la prestación de auxilios y con instituciones de interés general (1).

3.—Dados estos conceptos, que en el fondo coinciden, la Administración interior tiene una esfera muy amplia. En efecto, para que la acción administrativa del Estado alcance el fin que Stein le señala, esta acción interior se introduce por el organismo social y se manifiesta por la vida *personal*, por la vida *espiritual* y por la vida *económica* (2), atendiendo á todos aquellos intereses que importan, en la formación de las personalidades particulares y de la colectividad. Según Meyer, la Administración interior se divide en tantos *ramos diferentes* cuantos son los diversos *intereses* que corren á cargo del Estado; en tal concepto, sus funciones se diversifican en dos grandes grupos: 1.°, las que tienen por objeto intereses personales y se refieren á la condición jurídica de las personas ó su defensa contra los peligros (seguridad), al cuidado de su salud (higiene y medicina), á la instrucción y á la moralidad (policía de las costumbres); y 2.°, las que tienen por objeto intereses económicos, y comprenden la reglamentación de la propiedad inmueble, aguas, industrias, oficios y profesiones, comunicaciones y cambios, seguros y clases obreras (3).

4.—Frente á este amplio concepto puede oponerse el de la escuela italiana (Ferraris, Wautrain-Cavagnari y Di Ber-

(1) Meyer, ob. cit., § 9.
(2) Stein, *Handbuch*, tomos II y III.
(3) Meyer, ob. cit., §§ 10 y 11.

nardo). Ferraris considera la Administración interior como la que se refiere á las condiciones propias del organismo físico del Estado: situación de la población en un momento dado, y movimiento (nacimientos, matrimonios y defunciones). El problema capital es el de la población: el Estado debe darse cuenta de su factor personal, lo cual exige de un lado todos los servicios necesarios para determinar sus movimientos, con más los que suponen su asistencia, desde el punto de vista de la *higiene* (sanidad) y de la *beneficencia*. Di Bernardo no da, en rigor, un concepto orgánico: su indicación de la Administración interior condensa y refleja los servicios que constituyen el Ministerio del *interior*, á saber: 1.°, policía administrativa-preventiva, de seguridad; 2.°, población; 3.°, costumbres; 4.°, establecimientos penales; 5.°, sanidad; 6.°, beneficencia, y 7.°, dirección de la Administración local. Por último, Wautrain-Cavagnari comprende en la Administración interior la acción del Estado sobre las condiciones físicas de la población, sanidad, emigración, beneficencia (1).

5.—Por mi parte, dejo ya expuesto el concepto de la Administración interior (cap. ant., núm. 9). La denominación *interior* la estimo poco perfecta, pero expresiva, en cuanto indica, no la acción misma del Estado en los fines políticos y sociales, sino el esfuerzo de aquél, encaminado á formar el organismo con que obra. En cierto sentido, toda la Administración es interior al Estado; pero quizá conviene, por motivos sistemáticos, distinguir con Stein y Meyer la Administración económica, que entraña un orden de-

(1) Ferraris, ob. cit., págs. 25-26.—Di Bernardo, ob. cit., tomo I, pág. 342.—Wautrain, ob. cit., pág. 14.

fundo y sustantivo, y la de la fuerza armada, cuya función y organismo particular implican una formación independiente del resto de los servicios administrativos.

6.—Según esto, la Administración interior, como ya decíamos, abarca el orden de los servicios administrativos del Estado, necesarios para constituir su estructura y realizar sus fines. El contenido que asignamos á esta Administración, coincide en sus límites casi con el que le asignan Stein y Meyer; pero difiere por razón del concepto de lo administrativo y por su misma distribución. Consideramos siempre la Administración en la función de formación y conservación del organismo político: el organismo político entraña una composición ó unión íntima—histórica—de un grupo de personas y de un territorio (1), y consideramos que el Estado político es una colectividad sustantiva de índole territorial. Ahora bien: siendo el organismo del Estado el conjunto de sus elementos componentes, la acción administrativa se refiere á dichos elementos, para obtener de ellos y para ellos cuanto el organismo del Estado requiere. De ahí que dicha acción se manifieste desde luego de un modo general respecto de los elementos personal y territorial del Estado, porque en su buena y adecuada disposición descansa primeramente la posibilidad de que el Estado realice su misión humana. En tal respecto, la Administración llega á revestir la forma de una acción reflexiva del Estado, que naturalmente se dirige á saber de sus medios, á conocer sus elementos, á atenderlos, á conservarlos y á ponerlos en condiciones de *servir* para sus fines. En rigor, los servicios administrativos del Estado tienen, como contenido inme-

(1) Véase mi *Teoría del Estado*, lib. IV.

diato, ó intereses personales que se refieren al elemento personal de la constitución, ó intereses territoriales ó bienes, y se refieren á su elemento *real*.

7.—Esta dirección general de la acción administrativa, comprende en germen todo el orden de los servicios concretos de la Administración. La Administración necesita, ante todo, enterarse y enterar al Estado de sus elementos. Un Estado debe tener siempre conciencia de sus fuerzas. Ahora bien: esta función administrativa, base primaria de casi todas las operaciones del Estado, especialmente como Gobierno, se verifica mediante la adecuada organización y aplicación de los servicios de la *Estadística*.

8.—A partir de esta base de conocimiento y de organización, la acción administrativa sigue la condición del organismo del Estado, y así es preciso definirla concretamente según la naturaleza del fin para que el servicio sea. En el Estado moderno cabe distinguir el fin propio, directo, del Estado como tal, el orden jurídico, de la acción social que por causa del mismo fin jurídico y confirmándole verifica aquél. Esta doble dirección de la actividad en el Estado, es base de una distinción en sus instituciones, y por ende en los servicios administrativos. Precisamente por no fijar bien esta distinción de las actividades del Estado, como tareas reflexivas de Gobierno, no se ha sabido diferenciar los conceptos de la Administración *política* y *social* (1). La primera, como Administración del *orden jurídico*, estricto, es propiamente *la* Administración *del* Estado; y la segunda, como Administración de *orden social*, es *una* Administración *social por el* Estado, pero no toda la Administración social. Par-

(1) Véase, por ejemplo, Ferraris, ob. cit.

tiendo de esta distinción final, y atendiendo al contenido y destino de los servicios del Estado moderno, agrupamos como servicios administrativos para el *orden jurídico* todos aquéllos que se encaminan á hacer posible la misión de orden jurídico estricto del Estado, tal cual aparecen diferenciados en el sistema ministerial y local contemporáneo, y como servicios para el *orden social* todos aquéllos que entrañan una intervención ó acción del Estado, por sus instituciones especiales, en las funciones sociales. Conviene, sin embargo, advertir una cosa. La distinción de servicios de la Administración política y social no puede hacerse de un modo absoluto. El Estado, en efecto, puede relacionarse por la Administración con ciertos intereses, en un sentido, en virtud de su acción jurídica como institución permanente de orden y seguridad, verbigracia, cuando reglamenta una industria peligrosa, y puede también intervenir en esos mismos intereses por razones de tutela social, verbigracia, cuando reglamenta una industria desde el punto de vista del interés de la clase obrera, por lo que la distribución de los servicios tiene que hacerse colocando cada cual en la dirección administrativa en que mejor se acomode, según la importancia mayor ó menor de sus diferentes aspectos.

9.—He aquí ahora los servicios administrativos de orden jurídico:

1.° Figura en primer lugar el que resulta del aspecto administrativo de una función del Estado, base hoy casi universal de la constitución política de los pueblos: me refiero á la *función electoral;* la función electoral es sin duda esencialmente *política*, pero su organización entraña operaciones administrativas para formar el aparato electoral.

2.° En segundo lugar es preciso poner el sistema de los

servicios administrativos que exige el fin permanente del Estado, para establecer y mantener la paz interior del pueblo. Se comprenden aquí los servicios de *seguridad*, que constituyen el contenido de una de las manifestaciones de la función de *policía del Estado*, comprendiendo lo referente al mantenimiento del orden público, al ejercicio de ciertos derechos de la personalidad en la esfera política, á la prevención de los peligros de todas clases, á la investigación del delito y á la tutela de la pena, etc.

3.° Constituyen el tercer grupo los servicios del *orden administrativo de la propiedad*, ya que la regulación de la propiedad, en sus diversas manifestaciones, es obra del Estado, en cuanto éste crea y mantiene instituciones á ella referentes, y en cuanto organiza servicios que con la propiedad en general y sus formas especiales se relacionan. Además, será preciso comprender aquí la materia de las servidumbres de carácter público, en el respecto administrativo de cooperación individual y social que la servidumbre entraña para la obra del Estado, así como lo referente á la expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

4.° Por otra parte, para cumplir el Estado sus funciones propias, para instalar sus órganos, y á veces realizar misiones sociales, tiene la Administración que verificar esfuerzos de índole económica y técnica, encaminados á procurar al Gobierno, y por él á la sociedad, edificios, vías de comunicación, obras de defensa contra peligros sociales ó naturales, cuya realización da margen á la constitución del servicio administrativo por excelencia de las llamadas *obras públicas*. No se trata de materia de seguridad ni de relación económica de propiedad (aunque la seguridad y la relación económica tengan mucho que ver con las obras del

Estado), sino del servicio que la determinación, construcción, aplicación y conservación de las obras públicas exige.

5.° Por último, la práctica aplicación de la actividad de la Administración en el desarrollo de sus operaciones—servicios—supone desde el punto de vista de ciertas exigencias formales de índole jurídica, el acomodamiento de los actos del Estado, ó trámites reclamados á veces para garantir el mejor cumplimiento de los servicios llamados públicos. Una manifestación general de esta exigencia es el procedimiento; pero hay además una manifestación particular relativa á cómo la Administración debe conducirse, cuando para la satisfacción de ciertas necesidades, acuda á los particulares, contratando con ellos la ejecución de un servicio administrativo. Materia es ésta de mucha importancia administrativa, y que si no constituye propiamente un servicio, es una forma circunstancial de prestar los servicios el Estado.

10.—Veamos ahora los servicios administrativos del orden social. La razón de esta Administración está en la ingerencia social del Estado, característica del moderno; tiende éste á ser un *Estado de Derecho*, y por ende íntimamente compenetrado con las grandes necesidades colectivas. En su lugar oportuno se desenvolverá esta idea; ahora bastará indicar que, atendiendo á la más general estructura de los modernos Estados, conceptúo como objetos en que se revela la acción social del Gobierno para la dirección de los grandes intereses colectivos, y, por tanto, causas determinantes de servicios de la Administración, los siguientes:

1. La *Sanidad:* cuidado de las condiciones fisiológicas del organismo social.

2. Las *Comunicaciones:* formación y ordenación de un sistema social de medios para atender á la necesidad colectiva de la traslación de personas y de bienes y de la transmisión de ideas.

3. Las *Industrias*, consideradas en el respecto de la intervención tutelar del Estado para ordenar resultados sociales.

4. La *Moralidad:* acción del Estado en la curación de los vicios sociales y de los individuales de transcendencia social.

5. La *Instrucción:* formación y sostenimiento de instituciones de cultura y educación nacional, organización de institutos profesionales, difusión de los medios de enseñanza.

6. La *Beneficencia:* acción tutelar para dirigir el esfuerzo caritativo á remediar la carencia de medios en los necesitados por pobreza ó por inutilidad ó vejez.

11.—Toda la acción administrativa que por tal modo se diversifica en las ramas indicadas, además de caracterizarse unitariamente, en razón del concepto de la Administración que comprende dichas ramas, se unifica por el resultado inmediato y mediato que aquélla en definitiva se propone; resultado que no ha de estimarse como una meta última, sino como una afirmación perenne y eficaz del objetivo del esfuerzo, en el Estado. Este resultado, rigurosamente administrativo, es el buen orden en la estructura y en las funciones del Estado por cumplirse con todas las exigencias de cada caso, de un modo directo, é indirectamente, el buen orden en la vida social. Ahora bien: considerada la Administración desde este punto de vista y en este momento formal de su acción, es una verdadera función de *po-*

licía, en el riguroso sentido etimológico, gramatical (1) y jurídico de la palabra. Pues no ha de tomarse la acepción de la policía en el significado restrictivo que parece darle Seydel (2) cuando la define como «aquel poder coactivo, con el cual el Estado tutela contra los peligros que le amenazan, su propia vida ó la de sus miembros;» ú Orlando, que la concibe sobre todo como acción limitativa relativa á los derechos de la personalidad (3), sino más bien en el de Stein, que distingue una policía *de seguridad*, una policía *ejecutiva* (inquisitiva, de orden y coactiva) y una policía *administrativa* en estricto sentido (4).

12.—La función de policía administrativa, manifestación de la función de policía de Estado, es la forma más general de la actividad de la Administración como poder: mediante ella, la Administración remueve los obstáculos, obtiene los medios, armoniza los intereses, regula las funciones, organiza sus servicios. De ahí su carácter esencialmente *activo;* de ahí que ha de ser *continua*, de *acción incesante*, y además *flexible* y *acomodaticia*, pues si ha de atender á todas las exigencias de su función, debe *velar* constantemente, *midiendo* y *observando*, tanto el valor de las propias fuerzas del organismo social en que el Estado se

(1) Dice el *Diccionario de la Academia*: «POLICÍA, del latín *politia*, del griego πολιτεία. *Buen orden que se observa y guarda* en las ciudades y repúblicas, *cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas* para su mejor gobierno.»

(2) Ob. cit., pág. 863 del *Handbuch der politischen Oekonomie*, de G. Schomberg.

(3) *Principii di diritto ammnistrativo*, pág. 237.

(4) En la exposición de las ideas de Stein de Brunialti, página 52; Hauriou, ob. cit., págs. 445 y siguientes.

nutre, como las que en són de obstáculos pueden oponerse á la realización de los servicios administrativos.

13.—Dado esto, conformes en cierto sentido con Stein y con Loening, creemos que la policía no puede estimarse como una *rama* administrativa, pues en todos los ramos de la Administración se manifiesta aquélla. Lo que hay es que además de manifestarse la policía como aspecto total del acto administrativo, se concreta y diversifica en direcciones parciales, según las exigencias de los servicios encomendados á la Administración, dándose el nombre de policía, en un sentido estricto á veces, á la mera *policía de seguridad;* pero habiendo luego reconocidas manifestaciones de acción de policía edilicia, rural y urbana, social, de las costumbres, de ferrocarriles, etc., etc., que en cuanto no implican exigencias de seguridad, deben comprenderse en el concepto de policía de servicios administrativos, distinguiendo así: 1.°, la policía de seguridad; y 2.°, la especial de los demás servicios administrativos (1).

14.—La policía, como actividad del Estado, tiene su aspecto jurídico; se concreta en *actos de poder* (tomo I, parte 1.ª, sec. 1.ª), sometidos á las exigencias formales del Derecho, y al régimen legislativo y jurídico que en el Estado impere. Lo dicho en general en la primera parte de este TRATADO (secciones 1.ª y 2.ª) acerca de la naturaleza de los *Actos administrativos*, tiene una aplicación adecuada á las funciones de policía.

(1) Seydel, Stein, obs. cits.

CAPITULO II

LA ESTADÍSTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

§ 1.º—*La Estadística como servicio administrativo.*

1.—La *Estadística* estímase por los autores como una base necesaria de la Administración (1). Primeramente se considera como ciencia auxiliar de la Administración, y en general de todas las ciencias políticas, en cuanto, como ad-

(1) Bibliografía: E. Jonnak, *Teorie der Statistik* (1856).—Walcker, *Grundriss der Statistik* (1889).—Haushofer, *Lehr und Handbuch der Statistik* (1882).—Westergraad, *Züge der Theorie der Statistik, der Staatenkunde* (1890).—Rümelin, *Statistik (Handbuch*, de Schomberg, cit.) *Problèmes d'Economie politique et de Statistique* (1896).—Mayr, *Le Statistica e la vita sociale*, trad. italiana (1886).—Stein, *Handbuch*, cit., vol. I. pág. 193.—Quetelet, *Physique sociale* (1869).—M. Blok, *Traité theorique et practique de la Statistique* (1886).—Dufou, *Traité de Statistique* (1840).—Say y Challey, *Nouveau Dictionaire d'Economie politique*, art. *Statistique*, por Levasseur.—Moreau de Jonnés, *Elementos de Estadística, Estadística de España.*—Messedaglia, *Prolusione al corso libero di filosofia della Statistica* (1872).—Morpurgo, *La Statistica e la scienze sociali* (1872).—Gabaglio, *Teorie generale della Statistica* (1888).—Bodio, *Della Statistica.*—Ferroglio, *Elementi di Statistica.*—Majorana-Cantalabiano, *La*

vierte Stein, aquélla se propone el estudio de los hechos humanos y sociales, objeto de la actividad misma del Estado. Procurando, advierte Di Bernardo, la estadística los materiales en que la ciencia social se funda, y siendo la Administración ciencia de fenómenos sociales, la estadística da una base real muy sólida á la Administración.

2.—Por otra parte, la estadística, como obra real, se reputa una función esencial indispensable para la Administración y para la vida del Estado. En efecto, el Estado y la sociedad, entidades vivas, revélanse en hechos relativos á las necesidades que mueven su actividad; la dirección de aquél y la formación de su constitución sobre la base de los elementos sociales, pide el conocimiento de la personalidad y de la obra social, conocimiento que se obtiene, advierte Stein, observando los fenómenos en que la personalidad social del Estado se exterioriza. La extensión de esta observación la impone la complejidad de los fenómenos, dependiendo su intensidad del grado de reflexión del Estado; pero siempre con ésta ó aquella extensión é intensidad, es condición de la Administración el conocimiento de los hechos de sus factores sociales, haciendo de ellos *su estadística* á fin de proceder con seguridad en sus operaciones. Para que el Estado pueda realizar sus fines de desenvolvimiento social, dice Wautrain (1), es preciso que conozca

Statistica teorica e applicata (1890).—Di Bernardo, ob. cit. —Ferraris, ob. cit.—Adame y Muñoz, *Curso completo de estadística* (1867).—Salvá, *Tratado elemental de Estadística* (1882).—Jimeno Agius, *Usos y abusos de la Estadística* (1882).—Pons, *Curso de Estadística* (1889).—Piernas, *Tratado elemental de Estadística* (1897).

(1) Ob. cit., pág. 28.

con exactitud las condiciones de hecho de la vida de la sociedad, siendo uno de los medios propios para el caso las *indagaciones estadísticas*. Está fuera de duda que es de una utilidad inestimable para la Administración pública el exacto conocimiento del territorio, de la población, de la agricultura en los pueblos; en suma, de los factores físicos (y morales) de la civilización (1).

3.—La Administración, función práctica de formación de instituciones y conservadora de la estructura política, requiere esa base real de conocimiento de hechos que da la estadística, siendo esto lo que ha determinado, la constitución del servicio administrativo estadístico en los Estados que se dan cuenta de sus necesidades, servicio importantísimo, no sólo desde el punto de vista del elemento *técnico* de la Administración, sino desde el *jurídico*, en cuanto es condición para el exacto cumplimiento del derecho, el conocimiento positivo de las circunstancias de hecho á que toda norma jurídica debe acomodarse. He ahí, precisamente, cómo se justifica la inclusión en el Derecho administrativo de la Estadística: de un lado, por ser un servicio que la Administración *debe* al Estado, y de otro, por implicar aquélla la determinación de las condiciones de hecho á que debe acomodarse el Gobierno.

4. — Pero ¿qué debe entenderse en la Administración por Estadística? (2). La Estadística, dice Stein, en relación con la Administración, ¿es una función especial de la

(1) Di Bernardo, ob. cit.

(2) Sobre la etimología de Estadística (del latín *status)*, véase Rumelin, ob. cit., pág. 804.—Gabaglio, ob. cit., I, página 59.

Administración en general ó una disciplina sustantiva d humano saber? ¿Es, pregunta Ferraris, un *método* ó u *ciencia?* Realmente distan mucho los tratadistas de estar acuerdo acerca de lo que es la Estadística, y de cuál s su función como servicio administrativo. En un princi reputábase como una disciplina política fundament Achenwal (1749) la definía como «el conocimiento dete do y profundo de la situación respectiva y comparativa los Estados;» Schnitzler (1840) decía que «la Estadíst es la exposición científica de los diversos intereses de u población organizada en sociedad política (1).» La Est dística, para Quetelet, tiene por sujeto el Estado, consi rado como *sociedad* civil, y por objeto «los elementos tod que se refieren á la existencia del Estado, comprendier de un modo esencial la población, el territorio, el est político, el agrario, el industrial y mercantil, el intelect moral y religioso (2).» Según se ha ido progresando en formación y en la aplicación de la Estadística, se han p ducido diversidad de concepciones y tendencias, hasta punto de que cada autor se ha creído en el caso de conc tar de un modo individual su definición: así ocurre Fallati llegó á contar 53 definiciones de la Estadística Mohl, 64; Block afirma pasan de 200 (3).

5.—Sin detenernos á estudiar las direcciones y tend cias de la Estadística, advertimos que, en general, cua se dice: estadística de la población, estadística judicial,

(1) Citadas por Levasseur, ob. cit.

(2) *Sur la theorie des probabilités apliquée aux scie morales et politiques*, cit. por Gabaglio, ob. cit., I, pág.

(3) Piernas, ob. cit., pág. 13.

tadística de las epidemias, etc., desde luego puede afirmarse, con Rümelin, que lo que se indica es que «la materia, objeto de la misma, se somete á un tratamiento formal muy especial, en cuanto habrá de representársenos sobre la base de observaciones individuales y de datos numéricos. En otros términos, el empleo de la palabra *Estadística* lo referimos á la aplicación de un método de investigación,» el cual implica, según Levasseur, «el estudio numérico de los hechos sociales,» agrupando y analizando los números obtenidos, calculando los totales, los medios y las relaciones para sacar las conclusiones adecuadas. Pero la Estadística no es sólo un método de investigación y una función social al servicio del Estado, sino que es también objeto de ciencia, en cuanto se propone el conocimiento reflexivo de los hechos y de sus leyes según inducciones numéricas.

6.—Ahora bien: desde el punto de vista de la Administración no importa la Estadística en toda su amplitud comprensiva. Stein distingue la Estadística *científica*, obra del individuo, y la *administrativa*, consistente en los trabajos estadísticos del Estado; pero la distinción de Stein es demasiado empírica. La Estadística administrativa entraña un modo general de ver y apreciar los objetos reales, base de todas las funciones sociales, importando á la Administración: primero, el conocimiento de los principios fundamentales estadísticos; y segundo, la estadística de los factores que concurren en la constitución orgánica del Estado.

7.—Dado esto, la estadística administrativa abarca todas las manifestaciones de la vida, en cuanto pueden concretarse en cifras y ser, por tanto, objeto de investigaciones estadísticas, siempre y cuando que aquéllas puedan entrar como elementos ó factores de la constitución política.

La estadística administrativa, pues, obra sobre cuant Estado hace, se propone hacer y sobre las condiciones ciales en que los hechos del Estado se producen.

8.—El carácter reflexivo de la estadística, como func explica que su constitución como servicio en el Estad pueda producirse sino á medida que en la comunidad lítica se ha despertado la conciencia de la necesida proceder reconociendo las fuerzas y elementos sobre apoyar su acción. La estadística administrativa, dice S no llega á ser un ramo general de la Administración cuando el Estado ha adquirido conciencia de la propia dad administrativa.

9.—El objeto de la estadística en la Administració complejo. Atendiendo á su formación interna, distir Stein tres períodos: la estadística que comienza á inter en el Estado es la de la población; luego se fija éste e personas, mas sus circunstancias, en las relaciones d personas y en sus condiciones, atendiendo al valor ec mico—estadística económica y social;—por fin el Esta da cuenta de su carácter total, y pide un servicio estadí general, relativo á todas sus relaciones, y un servicio ticular administrativo, difundido como auxiliar por lo mos de la Administración (1).

10.—Atendiendo á las exigencias actuales del Estad Administración necesita abarcar en sus operaciones dísticas: 1.°, los hechos *sociales* propiamente dichos, manifestaciones de la vida *física* (población), *económica* ducción, circulación, distribución y consumo de las ri zas), *intelectual* (científica y estética), *moral* (religiosa y

(1) Ob. cit., tomo I, pág. 202.

ral); y 2.°, los hechos *políticos* como manifestaciones de la vida *física* (ejército), *económica* (hacienda), *intelectual* (poderes y órganos) del Estado (1): las sociales como factores que integran la composición posible del organismo del Estado; las políticas como revelación permanente de la situación de éste.

11.—Ordenando interiormente las materias de la estadística administrativa, y teniendo en cuenta que sus operaciones se encaminan á conocer y á revelar las condiciones de los factores del Estado, la investigación estadístico-administrativa ha de dirigirse á contar, clasificar é inducir los datos que pueden suministrar y cómo, los dos elementos componentes de la sociedad política: el TERRITORIO como país, y lo que éste soporta en el triple concepto de base *física*, medio *geográfico* y factor *económico*, y la POBLACIÓN, ya en su constitución *numérica*, ya en su estructura *geográfica*, ya en su composición *sociológica*, pero atendiendo especialmente al valor *dinámico* de los mismos.

12.—Fijándose en estas dos direcciones concurrentes de la estadística, es aceptable, con ligeras modificaciones, como cuadro indicador de las operaciones estadísticas, *desde el punto de vista del interés del Estado*, el que bosqueja M. Emilio Levasseur, y en el que se contienen los *principales objetos de la Estadística* (2). La estadística administrativa debe referirse: 1.°, á las *cosas*, y 2.°, á las *personas*. La de las cosas debe comprender los elementos del que llamamos elemento territorial—con su contenido,—atendiendo: 1.°, á su *situación actual*, y 2.°, al *movimiento*, especialmen-

(1) Gabaglio, ob. cit.—Majorana, ob. cit., pág. 28.
(2) Ob. cit.

te *económico*, de los factores que lo integran. Para refl
la situación del elemento físico del Estado, la Adminis
ción debe *registrar: A)* las condiciones y constitución d
estructura territorial tal cual es y tal cual resulta baj
acción del hombre, y *B)* los elementos y medios que
man el patrimonio mueble en el territorio. El primer re
tro exige el conocimiento de los siguientes datos:

1.° Superficie y composición geográfica del territor
extensión, estructura, disposición, fronteras, sistem
vías y medios de comunicarse, etc.

2.° Composición política. Circunscripciones: territ
del Estado, de las provincias, de los municipios, etc.

3.° El territorio en la relación económica de propie
a) Dominio privado y público. *b)* Propiedad territorial
gún su situación, disposición y condiciones. *c)* Modo d
plotación de la tierra, según la relación jurídica. *d)* Apr
chamiento de la tierra por el Estado. Edificios y obra
blicas. El segundo de los registros indicados pide el co
miento de la disposición y aplicación de los bienes mu
en esta forma: 1.° Ganados, según su destino industr
aprovechamiento. 2.° Los muebles aplicados á la indu
a) Agrícola. *b)* Manufacturera. *c)* Transportes, come

En el respecto del movimiento económico de los fac
reales del Estado, importa conocer en la Administra
1.° El movimiento de la propiedad: ventas, donacione
cesiones. 2.° El de las industrias: *a)* Caza y pesca. *b)*
cultura. I) Cultivos. II) Producciones. III) Montes
Riegos, etc. *c)* Minería. Aguas minerales. Explotació
nera según sus clases. *d)* Manufactureras. I) Pequeña i
tria. II) Gran industria. III) Inventos. IV) Salarios. V)
gas. VI) Exposiciones. *e)* Comercio interior y exteri

Transportes terrestres y marítimos, según los vehículos y las vías. 3.° Moneda y crédito. Moneda metálica. Instrumentos é instituciones de crédito. 4.° Hacienda pública del Estado y locales. 5.° Consumos personales. Alimentos, habitación, vestidos, consumos industriales.

En cuanto á lo que debe comprender la estadística administrativa de las *personas* nada diré, pues se tratará en párrafo separado.

13.—La aplicación eficaz de la estadística como función administrativa, se verifica *adaptando oportunamente todas las operaciones estadísticas á los servicios de aquél*, lo cual se hace: 1.°, de un modo general, por la consignación y comprobación numérica de los datos demostrativos de la fuerza social, expresando en números *la estructura personal y territorial del Estado;* y 2.°, de un modo especial, poniendo á su debido tiempo los datos particulares al servicio de cada rama de la Administración. Para conseguir esto, la Administración emplea los medios aconsejados por la técnica estadística y constituye los órganos—oficinas—para el servicio que se le pide.

14.—Una estadística organizada al servicio del Estado debe verificar las tres operaciones siguientes: 1.ª *Investigación de los hechos.* 2.ª *Su expresión ó manifestación.* Y 3.ª *Su comparación* (1). Para revelar y producir las operaciones estadísticas, la Administración debe servirse de todos los modos de indagación aconsejados por el arte estadístico y de los de exposición de resultados, consistentes éstos en los *cuadros* y *figuraciones gráficas*, con más los razonamientos y explicaciones adecuadas (2). Para dar á conocer estos re-

(1) Levasseur, ob. cit.

(2) Según Mayr, las formas de las figuraciones gráficas pue-

sultados, existen las publicaciones estadísticas de ca
oficial.

15.—Los órganos propios de la Administración p
servicio estadístico, están constituídos por las ofici
personal encargados de procurar los datos estadísti
Estado. Una cuestión de cierto interés relativa á la m
de constituirse estos órganos, es la de si conviene f
con ellos un sistema diferenciado, general, encargado
das las operaciones y de suministrar al Estado y á los
rentes ramos administrativos los resultados de las es
ticas, ó bien si cada ramo debe verificar su estadística.
zá no deba resolverse el problema de un modo radic
ninguno de los dos sentidos. La Estadística entraña
pecto total de la vida del Estado, y se introduce por
los ramos de su Administración, comprendiendo de u
los elementos generales de su constitución y los espe
de los varios servicios. Según esto, parece que lo más
veniente será la constitución de oficinas estadísticas
rácter general y especiales de los principales ramos
nistrativos. Lo que sí implican estas oficinas, siempr
órganos encargados de recoger los datos, bien por la
ción de las noticias que por modo natural llegan á ell
registro civil, v. gr.,—ó bien en virtud de operacion
tadísticas de investigación y recolección expresas—

den reducirse á dos tipos: el *Diagrama* y el *Cartogra*
Diagrama es la representación de los resultados estadísti
medio de figuras geométricas (diagramas de *puntos*, de
de *superficies* y de *sólidos)*. El Cartograma procura, a
la representación *topográfica* de los datos estadísticos
ducción italiana de la *Estadística* de Rumelin. Ap. II.

un censo de población, y órganos encargados de dirigir y centralizar los trabajos estadísticos.

16.—En los Estados modernos, la organización del servicio estadístico, como dependencia del Estado para fines sociales, políticos y administrativos, comprende por lo común un sistema constituído por órganos *recolectores* y órganos *directores*. Los órganos recolectores normales los constituyen ciertas oficinas encargadas de este servicio, y además los reciben los encargados del registro civil, que asientan los nacimientos, muertes y matrimonios, las autoridades judiciales que llevan la estadística de los asuntos en que intervienen, los maestros que anotan los niños matriculados, los funcionarios de la Hacienda que anotan el movimiento de la riqueza del Estado, etc., etc. Por otra parte, á veces se designan comisiones ó funcionarios especiales para verificar determinadas indagaciones estadísticas. En el concepto de órganos directores, suele haber en los modernos Estados oficinas centrales y locales, siendo además estas oficinas de carácter *general*, *especiales*. Las oficinas generales no tienen una ordenación uniforme. Lo más común es considerar como función general la de la estadística de la población con aquéllas que no tienen asignada una oficina especial. Esta oficina general de estadística suele depender del Ministerio del Interior. En Francia depende del Ministerio de Comercio, y en Wurtemberg del de Hacienda (1). Las oficinas especiales son las que, formando parte de las diversas ramas de la Administración, se dedican al servicio estadístico de un modo permanente, ó las que, siendo parte integrante del servicio administrativo, realizan incidentalmente trabajos estadísticos. Todos los Estados modernos suelen tener estas oficinas estadísticas como dependencias ministeriales. En Francia citanse la estadística judicial en el Ministerio de Justicia, la de la hacienda y del comercio exterior en el Ministerio de Hacienda, la de ferrocarriles y obras en el de Obras

(1) Rumelin, ob. cit., trad. ital., pág. 99.

públicas, etc. Hay en Inglaterra oficinas de estadística *Home department* para la justicia civil y penal; en el *government Board* para los servicios de beneficencia, dad y hacienda local; en el *Privy Council Office* para vicio agrario. En Bélgica, los Ministerios deben atende estadísticas relativas á los servicios que les están encom dos, aparte de la oficina general del Ministerio del In Publícase, además, un *Anuario estadístico* muy com En Alemania, después de establecido el Imperio, consti el servicio de la estadística general alemana. En Austri además del servicio central anexo al Ministerio de Instr pública, ramas especiales en los diferentes Ministerios. Estados Unidos, aun cuando no hay organizada una general permanente, se ejecutan trabajos oficiales de gr portancia (1). En Chile hay organizada una oficina cen Estadística que dirige y ordena todo lo concerniente á e vicio, haciendo publicaciones completísimas como la *S estadística y geográfica de Chile.*

Por último, el servicio estadístico cuenta con las c locales, ya en el concepto de auxiliares de las centra constituídas en órganos para la estadística municipal, ocurre en los Municipios de París, Berlín, Viena, Brusel necia, Milán, Nueva York, etc. (2).

17.—El servicio estadístico en España, tiene muy a precedentes; pero aun siendo éstos de interés (3), la de este trabajo me impide registrarlos. Para mi obje tará tomar las indicaciones históricas desde principios glo actual. Fué en 1802 cuando se creó en Madrid u *cina de Estadística*, que no pudo cumplir debidame tareas. Después de la guerra de la Independencia dic muy diversas disposiciones. En 1813 se mandó á los A mientos llevar un registro de nacimientos, matrimonic funciones, cuyos datos habían de resumirse anualmen

(1) Piernas, ob. cit. Rumelin, ob. cit.
(2) Piernas, ob. cit.
(3) Piernas y Salvá, obs. cits.

Gobierno. Posteriormente se procuró obtener la estadística de Hacienda. En 1822 se encargó por las Cortes la formación de la Estadística y Catastro; en 1823 y 1835 se reguló el registro civil, previniéndose en 1837 la formación del padrón de extranjeros. En 1837 se mandó formar el censo de la población; en 1844 se hizo la primera estadística criminal, y en 1846 se estableció la Dirección de la Estadística de la riqueza en el Ministerio de Hacienda. Pero la fecha primera más culminante en la organización de este servicio administrativo es la de 3 de Noviembre de 1856, cuando por R. D. se estableció la *Comisión general de Estadística*, en cuanto mediante ella se normalizó dicho ramo de la Administración. Esta *Comisión* instalóse en la Presidencia del Consejo de Ministros, estando llamada á centralizar las estadísticas especiales de los diferentes departamentos. Otro decreto de importancia, en este punto, fué el de 21 de Abril de 1861, que denominó á la Comisión *Junta general de Estadística*, reorganizando sus dependencias en las dos secciones de *Geografía* y de *Estadística*. Posteriormente publicáronse sus trabajos de *censos*, los *Nomenclátor* con la población distribuída en las entidades territoriales, y diferentes *Anuarios*, hasta 1867. Después de la Revolución de Septiembre reorganizóse por entero este servicio en virtud del decreto de 4 de Enero de 1870, que incorporaba á la Estadística los trabajos geodésicos, dependientes de Guerra, del de 26 de Abril del mismo año, que trasladó la oficina al Ministerio de Fomento, y de otra disposición de 26 de Agosto de 1871, que creó en las provincias secciones encargadas de auxiliar á los gobernadores en el despacho de los asuntos de Fomento, refundiendo en ellas el servicio de Estadística. Pero las reformas más importantes se contienen en los decretos de 12 de Septiembre de 1870, que creó el *Instituto geográfico;* 19 de Junio de 1873, que constituyó la *Dirección general del Instituto geográfico y estadístico* en el Ministerio de Fomento; 27 de Abril de 1877, que contiene su reglamento, y 7 de Noviembre de 1890 reorganizando el *Instituto*.

18.—Actualmente, en España, la estadística se considera como un servicio administrativo, que cuenta con una organi-

zación un tanto compleja: *central* y *local*, *general* y *esp* de *recolección* de datos y de *aplicación* ó *centralizac* los mismos. Preciso es reconocer, sin embargo, que ni ganización obedece, en total á un criterio fijo, ni las ope nes se llevan siempre con la debida exactitud y oportu ni los trabajos hechos pueden estimarse como suficier inmejorables.

19.—La Estadística general, de carácter reflexivo é gador en sus operaciones, está á cargo del *Instituto ge fico y estadístico*, que constituye una Dirección gener Ministerio de Fomento, y tiene por objeto desempeñar l vicios geodésico, topográfico, *estadístico* y de pesas y me y los que en relación con los mismos considere conve encomendarle el Gobierno. Tiene como órganos consulti Junta del Instituto y la Comisión de pesas y medidas. La raciones que desde el punto de vista del servicio admini vo de la estadística están encomendadas á este Institut las siguientes:

1.° Formación del *catastro* y su conservación, esto plano geométrico de la superficie del país, ó más bien, l *dística topográfica* (1).

2.° Formación de los censos de personas y cosas, est ca del movimiento de población y las demás especiales é nacionales en todos sus diferentes aspectos.

3.° Publicaciones relativas á sus trabajos.

Al pronto parece como que nuestro *Instituto geográ*

(1) Véase Piernas, ob. cit., pág. 151.—*Reglamento d tituto*. El *catastro* viene á ser la aplicación de la estadís estudio del territorio. El catastro debe comprender: 1.°, tensión del territorio del país; 2.°, el número de individ tre quienes se divide la posesión del territorio; 3.°, la ext de la propiedad; 4.°, el número de parcelas que comp 5.°, los diversos cultivos de que se compone; 6.°, el pr en bruto y líquido de cada terreno, clasificado según su ó grado de fertilidad; 7.°, el límite de cada propiedad. (F idem, págs. 153-154.)

estadístico es un centro general y único. Pero no es así. Desde el punto de vista científico y como centro nacional estadístico, el Instituto puede abarcar todas las operaciones estadísticas; pero en el respecto administrativo no comprende todas las manifestaciones de la acción del Estado. Puede apreciarse esto en la *Reseña geográfica y estadística* publicada por el *Instituto* en 1888. Y es que fuera de la acción peculiar de éste hay manifestaciones especiales estadísticas, dentro de los mismos ramos administrativos, aparte de la función natural de recolección de datos estadísticos, que ejercen determinadas autoridades y agentes administrativos.

20.—Aparte las operaciones catastrales, en estado muy imperfecto aún en España, y de las censuales, de que luego hablaremos, verifícanse operaciones estadísticas de valor significativo en el Ministerio de Gracia y Justicia: Estadística judicial (1), de penados (2) y de la propiedad (3); en el de Hacienda: Estadística de Hacienda, gastos, contribuciones, impuestos, riqueza, industria y comercio (4); en el de Fomento: Estadística de instrucción pública (5), obras públicas, minería y montes, habiendo además en el Ministerio de la Gobernación la estadística *demográfico-sanitaria*, de correos y telégrafos y un servicio especial de *Estadística del trabajo*, creado por Real decreto de 9 de Agosto de 1894.

21.—Por otra parte, el movimiento de la población, que pide

(1) Apéndices á los discursos de apertura del Tribunal Supremo.

(2) La Dirección general de Establecimientos penales publica sus estados en la *Gaceta*. Véase el *Anuario penitenciario administrativo y estadístico:* ejercicio económico de 1888-89. Desgraciadamente sólo se ha publicado UN *Anuario*, demostrando así una vez más nuestro proverbial descuido y abandono.

(3) *Estadística del Registro de la propiedad* (1867).—*Resúmenes de Memorias y estados* (1889-1890).

(4) *Estadística de los presupuestos generales del Estado*, publicada por Real orden de 5 de Noviembre de 1891.

(5) *Anuario de la Inspección de primera enseñanza.*

un servicio permanente, se consigue en España mediante el
gistro civil, organizado por ley y reglamento de Junio y Dic
bre de 1870, dependiente de la Dirección general de los R
tros en el Ministerio de Gracia y Justicia, y el cual corre á c
de los jueces municipales en el territorio nacional, y d
cónsules y agentes diplomáticos fuera. En este Registro se
criben aquellos actos de las personas que más influyen e
condición de tales; el nacimiento, el matrimonio, la na
nalización y la defunción. Además, el dato de las emigraci
se verifica en los Gobiernos civiles.

§ 2.°—*El servicio estadístico de la población.*

1.—Teniendo en cuenta la importancia de la estadística de la población, he creído conveniente tratarla de un modo especial. Al efecto, paso á estudiar: 1.°, el concepto de la población en general y como objeto de un servicio administrativo; 2.°, las razones que imponen la necesidad de una acción política y administrativa sobre y respecto de la población; y 3.°, los problemas que á la Administración importan, con relación á la población, y sus datos (1).

(1) Bibliografía: Obras citadas en la Bibliografía del párrafo anterior, y además: Malthus, *An essay on the principle of population* (edic. de 1888).—Annie Besant, *The law of population* (1878).—Roscher, *Principes d'Economie politique* (traducción francesa).—Wappaus, *Allgemeine Bevolkerungslehre* (1851-61).—Rumelin, *Teoría de la población* en el *Manual de Economía*, de Schomburg, tomo III de la edic. ital.—Geffeken, *Política de la población, Emigraciones, Colonias* (en el mismo *Manual*).—Garnier, *Du principe de population* (1857).—Levasseur, art. *Population* en el *Diccionario* cit. de Say.—T. Passy, *Le principe de la population* (1898).—G. Van der Smissen, *La Population* (1893).—Piccialli, *Ricerche storiche sul censimento dei populi* (1872).—Bodio, *Il movimento della populazione in Italia ed in altri Stati d'Europa (Archivio di Statistica*, año I, 1876).—Messedaglia, *La scienza statistica de la popolazione* (en el *Archivio* cit., 1877).—G. Tamma, *Saggio di Statistica della populazione* (1884).—Loria, *La legge de popolazione*.—J. S. Nitti, *La population e le systeme social* (1897), trad. franc.—Posada, *Administración política y Administración social*, lib. I, cap. II.—Jimeno Agius, *Territorio y población de España* (1890).

2.—La población tómase aquí como expresión que ind un conjunto de personas que habitan un espacio determi lo. La población, advierte Rümelin, puede ser la de Estado, la de una nación, la de un valle, la de una llanu Sin embargo, en las operaciones estadísticas y en el respe administrativo, la población significa «la suma de los ir viduos que habitan en países ó territorios políticamente terminados.» Pero no debe confundirse la *población* co *pueblo*. «La descripción de una población no es la de pueblo, en cuanto en ella se prescinde de la historia, carácter, del grado de civilización, de las instituciones líticas, de los caracteres físicos y psíquicos, limitándo explicar primero, el pueblo en sus unidades individua para después resumirlas y agruparlas según los caract fisiológicos del sexo y de la edad, y según los fisiológico ciales de la familia, las formas de la convivencia, y, por timo, según el continuo mudar de las personas por efect las pérdidas y de los aumentos. Viene á caracterizar al p blo desde el punto de vista de su vida natural (1).»

3.—Considerada la población como objeto de ciencia estudio constituye la *Teoría de la población*, que sobr base de su *Estadística* determina los principios general que su formación obedece, las leyes de su crecimien disminución, y las consecuencias que de aquí nacen el Estado (2).

4.—La Administración debe aprovechar para el des peño del servicio que el Estado pide, con respecto á la blación, las enseñanzas de su ciencia. Se las imponen

(1) Rumelin, l. c., págs. 966-967.
(2) Idem.

consideraciones esencialísimas. De un lado, la intervención del Estado en la población. El Estado, en efecto, no debe permanecer indiferente ante la situación y marcha de su factor personal. No puede, claro es, fijarse un criterio único para definir el alcance de la intervención legislativa y gubernamental en la población: esta intervención quizá deba ser indirecta (1); pero aquélla hace falta para regular ciertas condiciones higiénicas en que la población se produce, su estancia física, sus movimientos, influir en la mortalidad, etc., todo lo cual implica la necesidad de servicios administrativos, ya para hacer efectivas las funciones políticas del Estado respecto de la población, ya para indagar, reunir y clasificar los datos estadísticos.

5.—Por otra parte, el conocimiento de los problemas de la población importa en cuanto ésta es un factor indispensable de operaciones administrativas. Así, importa saber: 1.°, la composición de la población y sus movimientos para medir la fuerza personal del Estado, su resistencia, su situación fisiológica y las tendencias que suponen un descenso continuado de la población ó un aumento excesivo; 2.°, la situación y movimiento de la población en cuanto esto es dato: *a)* para la organización y división territorial del Estado; *b)* para la fijación proporcional de la representación específica del mismo en las operaciones electorales; *c)* para el ejercicio adecuado de la policía; *d)* para la disposición de la propiedad y distribución de la riqueza; *e)* para fijar el alcance de los servicios sociales (sanidad, beneficencia, industrias, etc.); *f)* como base del orden económico; *g)* como base para la constitución de la fuerza armada, etc.

(1) Levasseur, ob. cit.—Majorana, ob. cit.

6.—Las cuestiones que la administración del Estado de be examinar y resolver por su estadística, pueden compren derse en estos dos epígrafes: 1.°, *composición* de la pobla ción; y 2.°, su *movimiento* (1). En el primero, dice Majora na, se ofrece el aspecto *estático* de la población; en el segun do el *dinámico* (2).

7.—La *composición de la población* pide una descripci de la misma en todos sus elementos, la cual se obtie por los *censos*. El *censo*, pues, no es otra cosa que un co junto de operaciones estadísticas, encaminadas á inves gar y consignar los habitantes de un país y sus condici nes, para describir y comprender los elementos de la pob ción en un momento dado. El censo exige una organizaci adecuada para su verificación á plazo fijo ó no, pero rep tida siempre. Muchos Estados europeos, siguiendo la rec mendación del Congreso de San Petersburgo, han fija para los censos el período de diez años—Italia, Inglater Holanda, Bélgica, Suiza y también los Estados Unidos; otros, como Francia y Alemania, han fijado plazo más br ve, verificándolo en plazo indeterminado Austria, Portug Rusia, etc.

En España, la operación del censo á cargo del Instit geográfico y estadístico, es decenal. Por Real decreto de de Septiembre de 1891, se declaró vigente el celebrado en 18 y según el empadronamiento hecho en 31 *de Diciembre* este año.

8.—La formación del censo de población entraña

(1) Rumelin, *Teoría*, etc.
(2) Majorana, ob. cit., pág. 93.

procedimiento de investigación y operaciones para consignar los datos que se le piden. El procedimiento más adecuado, dice Majorana, es el inglés, de numeración simultánea, con relación á un día y hora determinados, pues de ese modo se obtiene aproximadamente la verdadera representación *estática* de la población. En España se ha fijado las doce de la noche del 31 de Diciembre del año respectivo. Las operaciones estadísticas deben conformarse con las exigencias á que el censo responde. Por eso las hojas del censo, individual ó por familias, han de dar noticia: 1.°, del individuo; 2.°, su sexo y edad; 3.°, estado civil; 4.°, condición intelectual; 5.°, profesión ó condición social; 6.°, residencia; 7.°, condición física y las demás indicaciones que se estimen oportunas.

9.—Al efecto, no debe olvidarse que el censo ha de expresar la *composición de la población* del Estado. Ahora bien: esta composición pide á la Administración que señale, con el auxilio del censo: 1.°, la composición numérica de la población; 2.°, su densidad; 3.°, su distribución según los sexos; 4.°, según las edades; 5.°, según la relación de la edad al sexo; 6.°, según el estado civil; 7.°, según la nacionalidad; 8.°, el número de familias; 9.°, la disposición territorial de la población; 10, la instrucción; 11, los defectos físicos; y 12, las profesiones sociales.

10.—Veamos ahora brevemente: 1.°, en qué consiste cada una de estas indicaciones; y 2.°, los resultados obtenidos especialmente en España.

1.° *Composición numérica de la población:* redúcese á consignar el número de habitantes del territorio del Estado en un momento dado. Es el primer dato de la estadística del censo. Su cifra es la que se llama *población absoluta.*

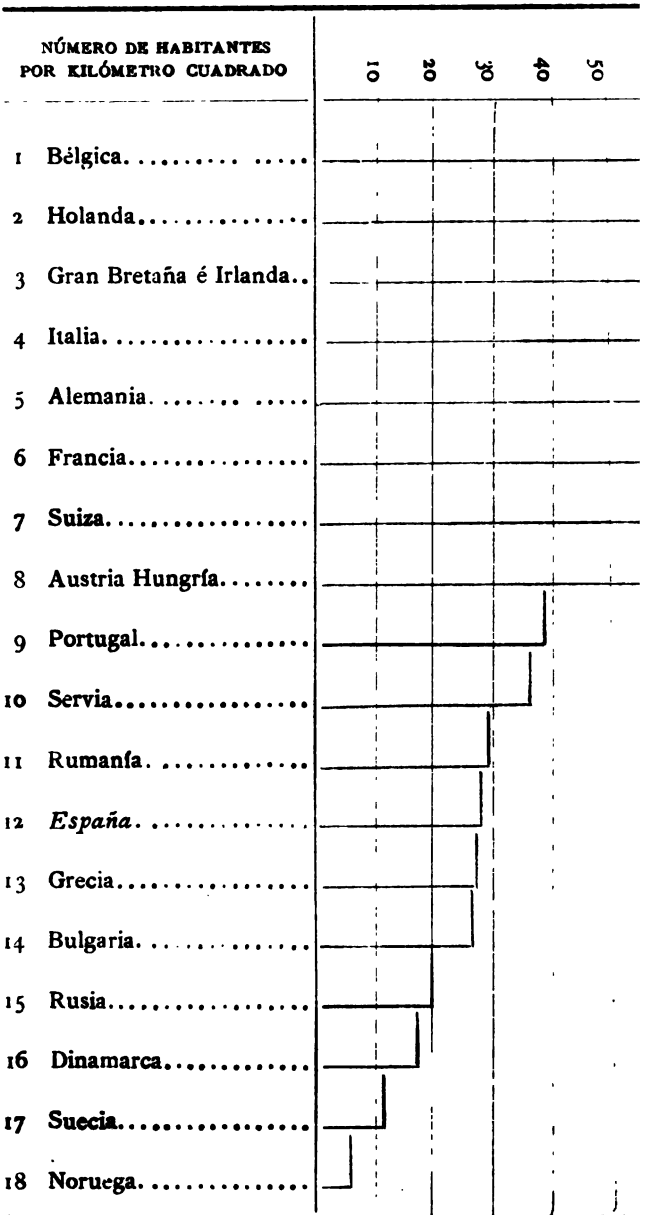
Según este dato, Europa, una de las más pequeñas de cinco partes del mundo, resulta con el 23,4 por 100 de la p blación total de la tierra, ó sea con 355 millones de habita tes (1). Los 355.809.681 habitantes de Europa hállanse d tribuídos en 28 Estados, de los cuales seis se consideran co Potencias de primer orden y tienen:

Rusia.....	95.990.175	habitantes	(18
Alemania.....	49.421.803	—	(18
Austria Hungría.....	41.345.329	—	(18
Francia.....	38.343.191	—	(18
Gran Bretaña é Irlanda.....	37.888.153	—	(18
Italia.....	30.158.408	—	(18

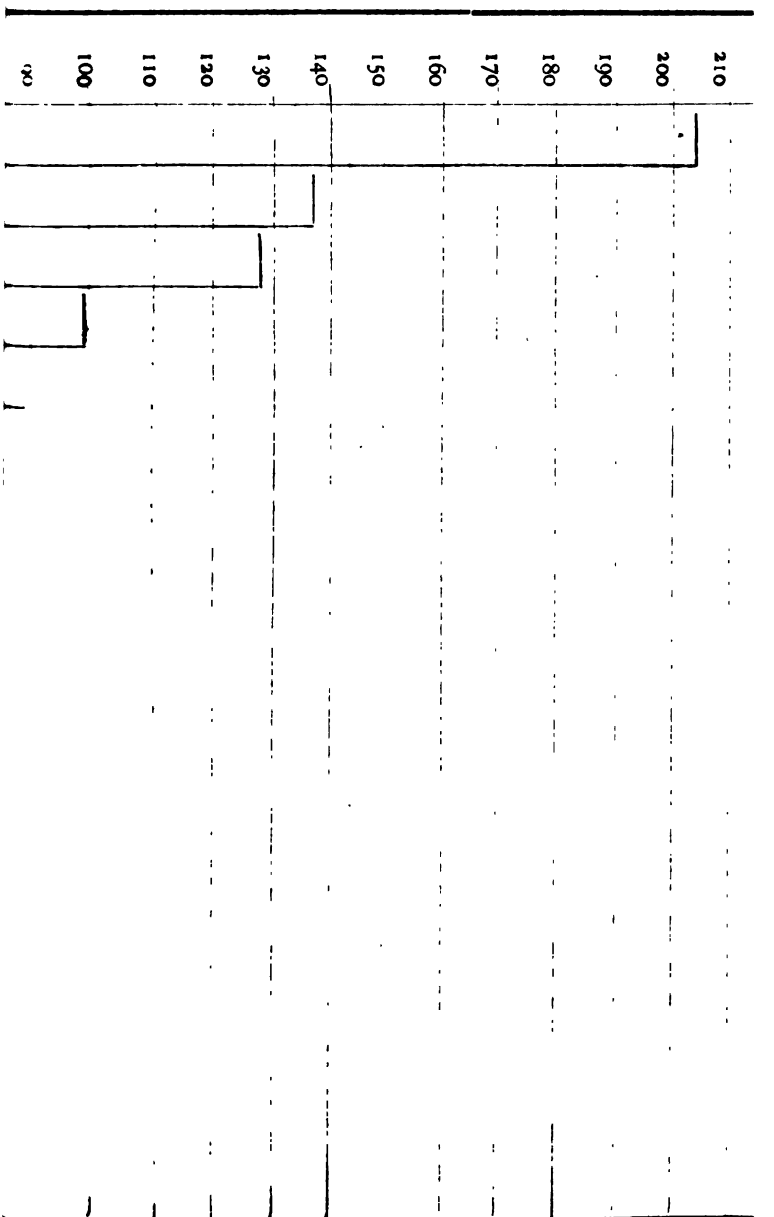
Reúnen estas naciones 295 millones, quedando para las r tantes 60 millones y pico, ocupando entre ellas Españ primer puesto con 17.267.683 habitantes (1887).

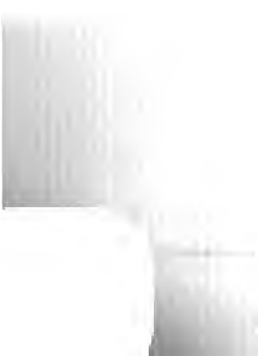
Con relación á un mismo Estado, la indicación de que blamos tiene importancia para señalar, mediante la compa ción de censo á censo, la marcha de la población, y en su tud determinar la política que debe seguirse, bien sea cua la población disminuya, para suscitar el aumento, bien cuando aumenta desproporcionalmente con su desarr económico, para dirigir la emigración, abrir centros colo

(1) Véase, para todos estos datos, Levasseur, *Statist de la superficie y de la population des contrées de la te La population française.*—Rumelin, *Teoría*, etc. Apén de la edición italiana.—M. Block, *L'Europe politique et ciale* (1893).—Majorana, ob. cit., págs. 93-189. La mayorí los datos pueden renovarse en *The Statesman's Year-E* corriente, ó en el *Anuario* de Block. V. también *Censo de paña* de 1887 y *Reseña geográfica y estadística* public por el Instituto geográfico y estadístico (1888).—Piernas, c citada.—Jimeno Agius, ob. cit.


NÚMERO DE HABITANTES POR KILÓMETRO CUADRADO
10
20
30
40
50
1 Bélgica.....
2 Holanda.....
3 Gran Bretaña é Irlanda..
4 Italia.....
5 Alemania.....
6 Francia.....
7 Suiza.....
8 Austria Hungría.....
9 Portugal.....
10 Servia.....
11 Rumanía.....
12 España.....
13 Grecia.....
14 Bulgaria.....
15 Rusia.....
16 Dinamarca.....
17 Suecia.....
18 Noruega.....

. 1 .





les de atracción, etc., etc. La población de España, según los diversos censos, ha sido la siguiente:

En 1748 dió el censo.....	7.473.187
En 1799.....	10.351.000
En 1877.....	16.625.860
En 1887.....	17.560.352

11.—2.° *Densidad.*—Entraña este dato de la estadística un elemento más. No se trata de una mera suma, sino que se relaciona la suma obtenida en el dato anterior, con la extensión territorial del Estado, y de esta suerte se forma una idea más aproximada de la verdadera fuerza política de aquél. Para hallar la densidad, por lo común se relaciona el número de los habitantes con el de kilómetros cuadrados del territorio, siendo el resultado de tantos habitantes por kilómetro cuadrado. La densidad puede ser *absoluta* ó *total* y *relativa.*

En cuanto á la densidad total, Europa tiene 37 habitantes por kilómetro cuadrado, y los distintos Estados lo que resulta del cuadro de la página siguiente.

El diagrama núm. 1 expresa la densidad (1).

El cálculo de la densidad debe completarse con la indicación de la densidad relativa, según los totales parciales que arroja la población de las distintas circunscripciones geográficas interiores. Por de pronto, la densidad es mucho mayor en los centros de vida urbana que en los territorios rurales. El departamento del Sena, en Francia, tiene 5.000 habitantes por kilómetro cuadrado; Londres, 10.000; París, 25.000. Pero sin atender primeramente á la distinción entre el elemento urbano y el rural, la densidad cambia muchísimo de una circunscripción territorial á otra. En España hay tres provincias con más

(1) Majorana, ob. cit., pág. 107.

de 100 habitantes por kilómetro cuadrado; 11 con menos de y más de 50, y el resto con menos de 50 y más de 10, segú demuestra el diagrama núm. 2.

ESTADOS EUROPEOS	POBLACIÓN	SUPERFICIE	Densi Habitan kil. c
Rusia	95.990.175	5 477.089	1
Alemania	49.421.803	540.419	9
Austria Hungría	41.345.329	674.246	6
Francia	38.343.191	528.400	7
Inglaterra é Irlanda	37.888.153	312.031	12
Italia	30.158.408	256.588	1(
España	16.560.352	497.163	3
Bélgica	6.147.041	29.457	2(
Rumanía	5.000.000	131.401	3
Suecia	4.734.675	442 126	1
Holanda	4.564.565	33 000	1
Portugal	4.306.554	88.869	4
Bulgaria	3 154 375	99.872	3
Suiza	2 933.334	41.347	7
Dinamarca	2.254.383	142.464	
Grecia	2.187.208	65.581	
Servia	2.162.759	45.586	
Noruega	1.988.997	322.968	

12.—3.° *La población según los sexos.*—Importa est tinción, en cuanto es base de la famllia y determina d los elementos que más influyen en la composición del tado. Actualmente, el Estado tiene carácter predomir mente masculino; la sociedad política se halla organi en vista, sobre todo, de la aptitud del varón. Los ser públicos, salvo excepciones cada día más numerosas servicios atribuídos al varón. Por otra parte, dos de la ciones más importantes en los tiempos modernos, la toral y la fuerza armada, se atribuyen, la primera ca

	Varones.	Hembras.
Escocia.....	48,17	51,83
Irlanda.....	48,95	51,05
Italia.....	50,12	49,88
Suiza.....	49,00	51,00
Bélgica.....	50,07	49,93
Holanda.....	49,42	50,58
Suecia.....	48,52	51,48
Noruega.....	48,52	51,48
Dinamarca.....	49,07	50,93
Portugal.....	47,81	52,19
España.....	49,03	50,97

El cuadro adjunto expresa el estado de la población de España, desde el punto de vista de los sexos, en 1887.

13.—4. *Según las edades.*—Implica el análisis de este dato el conocimiento de la situación higiénica y aun económica del pueblo, toda vez que una desproporción entre el número de los niños y el de los jóvenes ó de edad madura, acusa una mortalidad ó emigración excesiva, así como la acusa la falta de viejos; además, la indicación del número de personas en la plenitud de la edad, es de absoluta necesidad en el Estado. Las operaciones estadísticas encamínanse: 1.°, á consignar la situación de la población por grados de edad, de diez en diez años por ejemplo: se expresa así la relación entre la fuerza prolífica del pueblo y sus condiciones higiénicas y económicas; 2.°, á consignar la situación de la población según las clases principales de edad, de conformidad con las épocas capitales de la vida: por ella se revelan las energías físicas personales del Estado. Rumelin fija las edades para esta última operación, distinguiendo: 1.°, las personas to-

		POBLACION DE HECHO			POBLACION DE DERECHO		
		Varones.	Hembras.	Total.	Varones.	Hembras.	Total.
Península, islas adyacentes, posesiones de Africa (Norte y Costa occidental)		8.612.524	8 953.108	17.565 632	8.734.433	8.939.405	17.673.838
ULTRAMAR	Antillas... Cuba	882.600	749.087	1.631.687	866.407	742.668	1.609.075
	Antillas... Puerto Rico	399.021	399.554	798.565	396.577	396 055	793.632
	Golfo de Guinea.. Corisco, Elobey Chico y Fernando Póo	1.331	638	1.969	1.091	632	1.729
	Filipinas... Archipiélagos españoles de Asia y Oceanía.	3.035.318	2.960.843	5.996.161	3.041.876	2.958.488	6.000.364
Totales generales....		12.930.794	13 063 220	25.994 014	13.040.384	13.038.254	26.078.638

davía improductivas (de 0 á 15 años); 2.°, las productivas (de 15 á 70); y 3.°, las no productivas (de 70 á...)

14.—5.° *Relación de la edad con el sexo.*—Se expresa así la marcha de los sexos dada su persistencia en la vida.

15.—6.° *El estado civil.*—Las indicaciones de éste entrañan características de la población de índole ética y social. Los datos del estado civil, que implican si la persona es soltera, casada, viuda ó si está separada, entrañan una importancia grande en el respecto administrativo, en cuanto revelan una diferenciación social de la población, la importancia del elemento doméstico, ciertas tendencias éticas y las condiciones generales del normal desarrollo ó decrecimiento de aquélla. Las operaciones estadísticas se encaminan en este caso á consignar: 1.°, el número de solteros, casados, viudos y divorciados; 2.°, número de cada uno de éstos con relación al sexo; 3.°, número de solteros y casados, viudos y divorciados, á partir de la edad matrimonial; 4.°, número de viudos según la edad, y dada la edad, según el sexo; 5.°, edad predominante en el matrimonio en varones y en mujeres. La revelación que la Administración de la estadística busca por el cálculo del estado civil, es la de la diferencia que se acusa entre los solteros y los casados; y esto: 1.°, en cuanto el aumento ó disminución de los matrimonios indica: *a*) el estado económico del país; *b*) en parte el criterio moral de las gentes; *c*) la condición positiva ó negativa del aumemto de población; y 2.°, en cuanto tal distinción es necesaria para la buena ordenación de determinados servicios políticos—servicio militar.—

Actualmente parece que la tendencia más general, en determinados países sobre todo, es á la disminución de los matri-

monios, siendo indudable que en muchos el excedente de mujeres que no se casan es muy grande (1).

Con respeto á España, el último censo nos proporciona los siguientes datos: La clasificación de la población, según el estado civil, la hace el censo: 1.º, distinguiendo los varones (á partir de los catorce años) y las mujeres (á partir de los doce), como solteros, casados y viudos; 2.º, por provincias, por capitales de provincia, por Ayuntamientos de más de 20.000 almas, por Ayuntamientos de menos de 20.000 almas no capitales de provincia.

El cuadro adjunto da idea de los resultados estadísticos.

16.—7.º *Según la nacionalidad.*—Importa este dato de un modo muy directo al Estado, en cuanto la distinción entre extranjeros y nacionales es de suma transcendencia para las relaciones políticas. La distribución de la población desde el punto de vista de la nacionalidad, se hace indicando los extranjeros que residen en el Estado, y los nacionales que residen en país extranjero.

Con relación á los datos del censo de 1887, había en España 40.966 extranjeros: de ellos, 18.480 franceses; 6.755 de Portugal; 5.719 ingleses; 3 877 italianos; 1.826 alemanes; 743 de Marruecos; 572 argentinos; 572 suizos; 570 belgas; 494 mejicanos; 408 de Austria Hungría; 401 de Suecia y Noruega; 294 norteamericanos; 255 andorranos. En cambio, cuéntanse 332.485 españoles fuera de España: 75.794 en los diferentes Estados europeos (73.781 en Francia); 420 en Asia; 115.449 en Africa, y 140.822 en las Repúblicas americanas.

1) En Francia hay 1.800.000 mujeres de veinticinco á sesenta años solteras. En Bélgica, de 100 habitantes, 21 mujeres están en edad núbil, nueve casadas y 12 solteras, etc., etc.

PROPORCIÓN POR CADA 100 HABITANTES (1887)

		En todas las provincias.		En capitales de provincia y Ayuntamientos de más de 20.000 almas.		En los demás Ayuntamientos.	
		Menores de catorce años.	De más de catorce años.	Menores de catorce años.	De más de catorce años	Menores de catorce años.	De más de catorce años.
Varones.....	Solteros.....	32,52	23,96	28,08	30,68	33,58	22,36
	Casados.....	»	38,98	»	36,90	»	39,47
	Viudos.....	»	4,54	»	4,14	»	4,59
		De menos de doce años.	De más de doce años.	De menos de doce años.	De más de doce años.	De menos de doce años.	De más de doce años.
Hembras....	Solteras.....	26,36	26,41	22,15	33,24	27,41	24,29
	Casadas.....	»	37,83	»	32,65	»	38,87
	Viudas.....	»	9,40	»	12,06	»	9,43

17.—8.° *Número de familias.*—El número de familias de un pueblo, dice Rumelin, y el término medio de su consistencia numérica, no resultan del censo, sino de los llamados registros de familias, que existen aún en pocos países. El censo lo que da es el dato de las casas, *hogares.*

18.—9.° *Disposición territorial de la población.*—El censo señala los *relieves locales* de la población. Dato es éste que la Administración debe recoger para ofrecerle con la debida exactitud á los Poderes públicos, y que éstos necesitan aprovechar en la mayoría de las operaciones políticas y administrativas, que impliquen la distribución territorial de una función del Estado. Un Estado nacional entraña una población dispuesta en dos formas generales: el *campo* y la *ciudad,* que expresan dos ideales de vida (1). Además, cada una de estas dos formas comprende otras diversas. Ahora bien: la función administrativa de la estadística resulta aquí evidente. El censo de población debe reflejar en números la *estructura geográfica* de la población, estribando el valor administrativo de sus datos en cuanto, mediante ellos, se señala: 1.°, el carácter predominante, rural ó urbano del pueblo, y la existencia en él de grandes focos intensivos ó de grandes fuerzas agrícolas; y 2.°, el número y los grados de la composición de los tipos de la población, lo que proporciona al legislador y á la Administración misma, una base para la adaptación de las funciones del Estado en la estructura territorial del mismo.

19.—Un ejemplo de la aplicación del *servicio administrativo* de esta estadística, nos lo ofrece en España el *Proyecto de reforma de las leyes provincial y municipal* del Sr. Silvela.

(1) Véase tomo I del TRATADO, sección 3.ª, caps. I y V.

En efecto: para la reforma municipal el Sr. Silvela recoge en largo apéndice las indicaciones estadísticas que revelan, ***hasta cierto punto***, la disposición territorial de la población de España, sirviéndole tales indicaciones de base para clasificar los Municipios con sus Ayuntamientos en varias categorías: hasta 1.000 habitantes; de 1.000 á 12.000; de 12.001 á 100.000, y de más de 100.000 (1). La necesidad del servicio estadístico es ahí notoria; el carácter administrativo del mismo, dado mi concepto de lo administrativo, evidente.

20.—No es fácil señalar un criterio fijo para determinar los grados y tipos de población en el respecto de su distribución geográfica. Lo más común es conceptuar como disposiciones opuestas de la población en el territorio, de un lado, la que resulta para la población que está diseminada en caseríos, granjas, aldeas, barrios de pocas casas; y del otro, la que resulta para la que está en agrupaciones que exceden de cierto límite, por ejemplo, de 2.000 habitantes, distinguiendo entre estas poblaciones *menores* que no excedan de 10.000 habitantes; *medias*, de 10.000 á 100.000, y, por fin, *grandes poblaciones*, que exceden de esta cifra. El primer dato es el total de la población en el campo y en los grupos.

Según las estadísticas, la población comprendida en los centros superiores á 2.000 habitantes, supone en Holanda el 88 por 100; en Bélgica, el 64; en Inglaterra (Gran Bretaña é Irlanda), el 45; en Italia, el 43; en Alemania, el 40; en Francia, el 30, y en Suecia, el 11.

21.—Aun cuando en España no se ha dado á la disposición geográfica de la población toda la transcendencia que tiene, el censo (1887) ha procurado reflejarla. Según éste, hay en Espa-

(1) *Proyecto* cit., págs. 248 y siguientes.

ña grupos de población que pueden clasificarse de este modo como términos municipales:

1.°	De menos de 500 residentes.....	3.167
2.°	De menos de 1.000 y más de 500.....	2.362
3.°	De menos de 2.000 y más de 1.000.....	1.793
4.°	De menos de 3.000 y más de 2.000.....	670
5.°	De menos de 4 000 y más de 3.000.....	411
6.°	De menos de 5.000 y más de 4.000.....	233
7.°	De menos de 10.000 y más de 5.000.....	446
8.°	De menos de 40.000 y más de 10.000.....	185
9.°	De menos de 100.000 y más de 40.000....	15
10.	De más de 100.000.....	5
	Total.....	9.287

22.—10. *Instrucción.*—Se trata sólo de una indicación que refleja el estado de cultura proveniente de la difusión del *mínimum* de instrucción que la sociedad debe á sus miembros. En tal respecto, el censo divide la población en gentes que *no saben leer ni escribir;* gentes que *saben leer, pero no escribir*, y gentes que *saben leer y escribir*.

La estadística de España en este respecto, nos dice que en 1860 el 20 por 100 de la población sabía leer y escribir; el 4.6 sólo leer, y el 75,3 no sabía ni leer ni escribir. En 1889, de 17 millones de habitantes, cinco (tres y pico varones y uno y medio hembras) saben leer y escribir, esto es, el 28,5 por 100; 600.000 (220.000 varones y 380.000 mujeres) sólo saben leer, 3,4 por 100, y 11 millones y pico (cinco varones y más de seis de mujeres) no saben leer ni escribir, lo que hace un 68,1 por 100.

23.—11. *Según los defectos físicos.*—Indica la situación de la población, desde el punto de vista de la división de las gentes, en *válidas* é *inválidas* por defecto físico.

Con relación á datos de 1881, entre los diferentes Estados de Europa había de cada 10.000 habitantes:

	El máximum en		El mínimum en	
Ciegos.....	Portugal....	21,90	Holanda.....	4,45
Sordo-mudos....	Suiza.....	24,52	Idem.....	3,35
Idiotas y eritinos.	Hungría....	20,59	Suecia.....	3,92

Con relación á España, se indican, por 10.000 habitantes, 14,79 ciegos, 4,50 sordo-mudos y 5,47 idiotas y eritinos.

24.—12. *Las profesiones sociales.*—Esta distribución de la población tiene un aspecto sociológico. Pero esto no obsta para que la determinación de la población desde ese punto de vista importe como servicio administrativo, toda vez que sobre tal determinación han de apoyarse muchas de las operaciones del Estado. La estadística profesional no pasa hoy de ser una aspiración; sin embargo, desde hace tiempo se viene trabajando mucho en el sentido de formarla en algunos países de Europa, y desde 1880 en los Estados Unidos.

En España, según las publicaciones del *Instituto estadístico* (1889), la población se distribuye, desde el punto de vista profesional, en esta forma: agricultura, 4.854.742 habitantes; industria, 243.867; comercio, 194.755; oficios manuales, 823.310; servicio doméstico, 409.549; marina marcante, 115.764; profesiones oficiales (médicos, abogados, etc.), 84.510; empleados del Estado, 97.257; religiosos, 72.077; maestros, 39.136, etc.

25.—El servicio administrativo de la estadística de la población pide la indicación que señala su *movimiento*. Lo que se busca es la marcha ascendente ó descendente de la

población según sus cambios, que se originan, bien sea de los fenómenos naturales que determinan la formación de la misma, y que dan vida á lo que Majorana llama *movimiento intrínseco*, bien de la circulación personal—emigraciones,—causa del *movimiento extrínseco*.

26.—Para conocer el movimiento de la población, el primer medio es la comparación de los *censos:* la descomposición de las cifras del censo puede dar la clave de las causas que lo impulsan. Pero esto no basta: la Administración debe organizar sus servicios al efecto de recoger los datos que determinan al día el movimiento de la población. Estos datos son para el movimiento intrínseco: 1.°, los matrimonios; 2.°, los nacimientos; y 3.°, las defunciones; para el extrínseco: 1.°, la emigración; y 2.°, la inmigración.

27.—MOVIMIENTO INTRÍNSECO. 1.° *Matrimonios.*—El matrimonio es la condición legal que hace posible el movimiento ascendente de la población. El Estado necesita saber: *a)* la frecuencia con que se celebran (1); *b)* la relación del matrimonio con el estado civil de los esposos; *c)*, el matrimonio según la edad de los contrayentes; *d)* la fecundidad de las uniones; *e)* su duración; *f)* cómo se disuelven.

2.° *Nacimientos.*—La fuente de la población es el naci-

(1) M. Bodio ha encontrado, como términos medios de matrimonios, por 1.000 habitantes, en el período de 1865-83, los siguientes: Italia, 7,71 por 1.000 habitantes; Francia, 7,90; Inglaterra y Gales, 8,08; Escocia, 7,15; Irlanda, 4,77; Imperio alemán, 8,43; Prusia, 8,61; Baviera, 8,42; Sajonia, 9.24; Wurtemberg, 8,28; Austria, 8,52; Suiza, 7,41; Bélgica, 7,15; Holanda, 7,99; Suecia, 6,52; Noruega, 6,87; Dinamarca, 7,80; España, 7,32; Grecia, 6,11; Rumanía, 6,54; Servia, 12,41; Rusia europea, 9,41.

miento. Lo que la Administración investiga debe realizarlo mediante la inscripción circunstanciada del nacimiento, procurando luego clasificar los nacimientos: *a)* según los sexos; *b)* según el origen (legítimos, ilegítimos, expuestos); *c)* según los meses; *d)* según que haya ó no nacido viva la prole. El resultado principal que el Estado pide es la indicación de la *fecundidad* de la población (1).

3.° La *muerte* es la contraindicación necesaria de los nacimientos. Las operaciones más importantes que la Administración verifica respecto á las muertes, son: 1.°, registro al día de la defunción; 2.°, sus causas y circunstancias; 3.°, número de defunciones por día, mes y año; 4.°, relación de las defunciones con el número total de habitantes; 5.°, relación de las defunciones con el número de nacimientos; 6.°, número de muertos con respecto á la edad, al sexo, á las estaciones, á las enfermedades, etc. Los principales resultados que se buscan, son: 1.°, causas probables, reinantes, de las defunciones, evitables ó no; 2.°, término medio de la duración de la vida; 3.°, si hay exceso ó no de defunciones; 4.°, si aumenta la población ó si está estacionada ó disminuye (dato que se completa con las emigraciones).

28.—Movimiento extrínseco. 1.° *Emigración.*—Implica la emigración la marcha de la población de un país

(1) La tendencia á disminuir la fecundidad se acusa en muchos Estados. En la Gran Bretaña, aquélla de 34 y 35 por 1.000 en el período de 1874 á 1876, ha descendido en 1894 á 30; en Bélgica, de 32 y 33 en el período de 1830 á 40, ha bajado hasta 28 ó 29. Según el Jefe del censo de los Estados Unidos, R. P. Poster, también allí desciende. En Francia no digamos. La población decrece: el último recuento (1895) acusa una disminución de 18.000 habitantes durante el año.

hacia otros, con el propósito de establecerse en ellos, ó por lo menos de situarse allí por largo tiempo. Puede hablarse también de la emigración, que implica sólo una salida temporal, corta, del país; pero aun cuando ambos fenómenos importan para determinar el movimiento de la población, el más significativo es el primero. La Administración debe atender permanentemente al servicio estadístico de las emigraciones, anotando: *a)* el sexo y la edad de los que emigran; *b)* su profesión y condiciones; *c)* la época en que se emigra más; *d)* los países hacia donde la emigración se dirige. La corriente de emigración española desde 1884 á 1885 se elevó á 83.159 personas.

2.° *Inmigración.*—Es el fenómeno de la emigración contemplado desde el país que la recibe. Relacionado este fenómeno con el anterior, determina por completo el movimiento extrínseco de la población de un Estado.

ADMINISTRACION POLITICA

LA ADMINISTRACION Y EL ORDEN JURÍDICO

CAPITULO III

EL SERVICIO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN DEL SUFRAGIO

1.—En el sistema de los servicios de la Administración para el orden jurídico de los Estados modernos, figura en primer término el referente á la función del sufragio (1), en cuanto éste constituye la base más amplia de carácter social expreso, de las actuales constituciones de gobierno.

2.—La función del sufragio en el Estado es esencialmente política: *votar* una ley *(referendum)*, ó *iniciarla*, ó *intervenir* por el voto en las decisiones del concejo ó de la *Landsgemeinde*, ó bien, por fin, *elegir* un representante del Estado, son actos políticos de ciudadanía. El derecho de sufragio arranca de la necesidad actual de una función para obtener de los ciudadanos capaces, la determinación de la voluntad más general, que de un modo específico ha sabido

(1) Bibliografía: Hauriou, *Precis de Droit administratif* (1897), tít. II, cap. I.—Pierre, *Traité de droit politique electoral et parlamentaire* (1893), libro II, sec. 2.ª—Pyfferoen, *Les reformes communales* (1895), cap. II.—Morelli, *Saggi sui sistemi di scrutinio* (1887).—Orlando, ob. cit.—Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica.*—Navarro Amandi, *Estudios sobre el procedimiento electoral.*—Andreu y Serra, *Procedimiento electoral en España* (1897).

hasta hoy organizarse, y la selección de los represer oficiales del Poder. Los electores son funcionarios d mer grado por derecho propio, en virtud de la decla de la ley ó de la constitución; y en razón del objetivo funciones, son funcionarios políticos (1).

3.—El sufragio se puede considerar en el Derecho nistrativo de dos maneras: 1.ª, á causa del contenid ble del voto; y 2.ª, en virtud de la necesidad admin va que el sufragio supone en el Estado, ó, en otros nos, en cuanto el voto puede ser un *acto administra* en cuanto el sufragio, como función que integra con más, la constitución del Estado, cae dentro de la act de la Administración (2).

4.—La concepción del voto como acto administra es una cosa nueva en el derecho del Estado. Consid las corporaciones locales como administrativas, el s para su designación suele denominarse *administrativ* ferencia del sufragio para la designación de los Par tos, que llaman *político*. No conceptúo, por mi parte ta la denominación de administrativo aplicada al s local. Las corporaciones locales son parte de la co ción del Estado, y, por tanto, políticas, aun cuando funciones administrativas. El sufragio local, como

(1) La idea de que el elector es un funcionario por propio, es del Sr. Giner. Por no darme yo cuenta de rácter del elector, no lo he incluído en mi clasificación funcionarios del Estado.—(Véase el tomo I, sec. 3.ª, §§ 2.º y 5.º)

(2) Véase como antecedentes que explican esto: 1.º, trina de los actos administrativos en el tomo I, sec. 1. el concepto de la Administración, idem, introduc., cap

elección, es político, de vecindad, por el que se designa un representante del *Estado local*. El voto puede ser un acto administrativo cuando implica un *acto de Administración*, verbigracia, un voto de gestión en el concejo. Además, son votos que implican actos de Administración los emitidos en asambleas para tomar decisiones de carácter administrativo. En definitiva, el voto es un acto de poder político (1) para fines del Estado: legislativos, judiciales (el Jurado), económicos, parlamentarios, políticos en sentido estricto y administrativos.

5.—No es éste, sin embargo; el aspecto administrativo del sufragio que ahora importa, sino el de la función del sufragio como obra de la Administración. Es preciso partir de una distinción capital: la determinación del sufragio, en vista de la capacidad exigida por su función; el acto de votar la organización del sufragio desde el punto de vista de su proporcionalidad representativa; la determinación de sus funciones, implican cuestiones esencialmente políticas *(política del sufragio)*. En cambio, lo que se refiere *á la manera práctica de hacer efectivo el voto*, implica un aspecto administrativo, en cuanto las operaciones que esto supone se encaminan á formar y conservar y perfeccionar el *útil* mediante el cual la función del sufragio se verifica.

6.—Lo que la Administración hace en la función del sufragio se desenvuelve en *operaciones preparatorias, coetáneas y posteriores* á la emisión del voto, en virtud de las cuales la masa electoral: 1.°, se *define* según el criterio político sentado en la ley; 2.°, se organiza y distribuye: *a)* según sus funciones; *b)* según la esfera política en que se manifiesta;

(1) Véase Orlando, ob. cit., pág. 176.

c) según el sistema político aceptado (de mayorías ó rías, proporcional, etc., etc.) (1); 3.°, *se rectifica* y con arreglo al movimiento de la población y al cam condiciones en los ciudadanos; 4.°, *se condensa* y *f* bajo la tutela administrativa de organismos adecuad *decide*, estando la sinceridad, la verdad y la eficacia decisiones debidamente garantidas.

7.—Según esto, no pueden estimarse relaciones d cho administrativo las que se establecen entre el E: la sociedad para fijar la capacidad electoral, determ organización política del sufragio, ni tampoco las pueden promover en la conciencia del elector para der como debe (2); el Derecho administrativo ac problema político resuelto, y atiende á regular la A tración del sufragio, procurando el imperio del en todas las relaciones que entraña la adaptación los medios al adecuado funcionamiento de las vot Aplicando estas indicaciones á la estructura elec los Estados, la administración del sufragio depende funciones que á aquél se le atribuyan. Tiene el ser ministrativo del sufragio una grandísima amplitud plejidad en los países en que la *base electiva* es ex para diversos fines: por ejemplo, en Suiza—donde gio funciona en la *Landsgemeinde*, la iniciativa, el *dum*, y para la elección de casi todas las magistratu líticas,—en los Estados Unidos y demás repúblicas

(1) Véase Hauriou, ob. cit.

(2) Véase mi *Tratado de Derecho político*, II, libr pítulo VI, y mi trabajo sobre *El deber del sufragio y obligatorio* en la *Revista de legislación* (1896).

canas, por ser el sufragio el origen legal de los poderes gubernamentales, como ocurre también en Francia. En Inglaterra, á pesar del carácter hereditario de la Monarquía, y de la Cámara de los Lores, la función del sufragio—como sufragio general, local y especial—alcanza gran complejidad administrativa.

8.—En el supuesto de la necesidad de un cuerpo electoral para el ejercicio del sufragio, el *servicio administrativo* comprende las *operaciones siguientes*:

A. *Definición y designación del elector.*—En principio o hace la ley. Pero no basta: es necesario que de algún modo se determine quiénes son *efectivamevte* los electores. A este fin se forman las *listas electorales (censo electoral);* la Administración, es quien debe hacerlas, ya que la formación del censo es *función administrativa*, y no por ser operación á cargo de las autoridades llamadas administrativas (las locales, v. gr.), sino porque el contenido de la función es *administrativo*. La Administración forma tantos censos cuantos son los cuerpos de votantes que el Estado exige. No hay en esto un orden fijo. Lo más general en nuestros Estados es la existencia de un censo electoral *general*, de censos *locales*, y á veces *especiales*. El general, para el sufragio del Estado nacional (elección de las Cámaras populares de los Parlamentos, y en ocasiones del Jefe del Estado); los locales, para el sufragio local, sobre todo para la elección de las autoridades locales electivas, y los especiales, para las elecciones de los Senados ó de ciertas Corporaciones oficiales: v. gr., los *School Board*, en Inglaterra. Los tres más importantes son el censo general, los locales, y el especial para los Senados. Los censos locales y el general, á veces son distintos, otras no. En Alema-

nia el Imperio organiza su *Reichstag* con un censo di de los que tienen los Estados de la Federación. En P los electores del *Landtag* son más numerosos que los c nales; las dietas de los círculos se eligen por electores pios, que no son los del Estado ni los del Municipic Inglaterra, los cuerpos electorales de los burgos, de los dados y del Parlamento, se han desenvuelto con indepe cia. La parroquia tiene su cuerpo electoral (1). En los mismos electores eligen los consejeros provinciales munales; pero otros los diputados. Suecia y Hungría t censos distintos para la elección local y para la genera mismo ocurre en Dinamarca. En cambio, en Francia n diferencia substancial entre los cuerpos de votantes: se una duración más larga del domicilio para las eleccion cales (2). En Chile, la misma ley regula las elecciones rales y las locales (3). El censo de los Senados ele suele ser distinto.

Naturalmente, las operaciones administrativas can según que haya un censo ó varios censos. En el p caso, una misma designación del elector sirve para t todo está en la adaptación de las listas. En el segundo cada censo pide una operación particular. Y no sólo la formación del censo de electores puede exigir otras raciones administrativas de organización cuando la l se limita á declarar el elector, sino que procura *valc* voto. Tal ocurre con el voto múltiple, como en Bélg

(1) Gneist, ob. cit.; Vauthier, *Le gouvernment lo l'Angleterre* (1895).

(2) Pyfferoen, ob. cit., pág. 134.

(3) Ley de 1884, tít. V.

bien con la distribución de los electores por clases ó curias, como en Prusia ó Austria (1). La función administrativa, en todo caso, se encamina á *determinar y designar el elector con arreglo á las declaraciones legales para que voten sólo los que tienen derecho, dando al voto el destino y valor que legalmente se le atribuya.*

9.—En España las operaciones administrativas para la designación de los electores se encaminan á formar el censo general aplicable á las elecciones de Diputados á Cortes, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, y los especiales del Senado.

10.—*Censo electoral general y local.*—Principio de la ley. (Ley de 26 de Junio de 1890.)—Son electores los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio con dos años de residencia. Las clases é individuos de tropa de mar ó tierra no pueden emitir su voto mientras se hallen en las filas. Queda establecida la misma suspensión respecto de los que se encuentren dentro de otros Cuerpos ó Institutos armados del Estado, la provincia ó el Municipio. (Art. 1.º) Este principio se aplica á las elecciones locales, según el art. 1.º adicional á la ley (2). Para hacer efectivo este principio se forma el *censo*. De él arranca el *título* de elector. El censo es «el registro en donde constan el nombre y los apellidos paterno y materno, si los tuviesen, de los ciudadanos españoles calificados de electores.» (Art. 9.º de la L. elect.) El censo es permanente; es un documento público. La formación del censo se ha hecho en libros abiertos en las Secretarías de las Diputaciones provinciales, titulados *censos electorales*, divididos en tantas partes cuantos son los Municipios de la provincia. Cada parte lleva el nombre del Ayuntamiento á que corresponde, y se

(1) *Trat. de Derecho político*, II, lib. V, cap. VI.

(2) Todo lo dicho debe completarse, respecto de elecciones locales, con lo dispuesto en el R. D. de adaptación de 5 de Noviembre de 1891.

divide á su vez en secciones electorales. En cada una de las ciones están inscriptos, en numeración correlativa y por o alfabético de primeros apellidos, éstos y los nombres de los pectivos electores, con expresión, además, de su edad, dor lio y profesión, y de si saben leer y escribir. Por notas mar les se expresarán las exclusiones y las suspensiones del ejer del derecho electoral, la cancelación de estas anotacione como las bajas y altas que produzcan. (Art. 17 idem.)

11.—La renovación del censo se hace todos los años preparan los jueces municipales y de instrucción, de un l de otro, los alcaldes; entienden en las operaciones de rev la Junta municipal y provincial del Censo, resolviendo, en de apelación, la Audiencia territorial: así, el 1.° de Abri jueces municipales remiten á los alcaldes lista comprensiv los electores fallecidos en los doce meses precedentes, y l instrucción lista de las resoluciones dictadas durante el que afecten á la capacidad de los electores. El 10, los alc deben publicar, en la forma acostumbrada, las listas sigu tes: primera, de electores del año anterior; segunda, de lo: critos en la anterior que desde su publicación hubiesen fa do ó perdido el derecho electoral; tercera, de los que, teni en el expresado día adquirida la vecindad legal, no conste la lista primera; cuarta, de aquéllos para quienes se hu suspendido el ejercicio del derecho electoral. El día 20 del mo mes se reúne la Junta municipal del Censo para recib reclamaciones que se presentaren sobre las listas redact (Art. 12.) Terminada la sesión, la Junta procede á la form de las listas siguientes: primera, de los electores fallecidos pués de la última rectificación; segunda, de los que por pacidad hubiesen perdido el derecho electoral ó se hallare otra causa indebidamente inscritos; tercera, de los que, te do las condiciones necesarias para ser electores, no conste el censo del año anterior; cuarta, de los inscritos que hub perdido la vecindad; quinta, de aquéllos cuyo derecho s biese suspendido; sexta, de los electores cuya incapacic suspensión hubiese terminado; séptima, de las reclamac de inclusión; octava, de las de exclusión. (Art. 13.)

La Junta municipal informa sobre las reclamaciones producidas, enviando todo al Presidente de la Diputación. Reunida la Junta provincial del Censo el 1.º de Mayo, discute las reclamaciones y resuelve acerca de ellas. Las resoluciones de éstas serán apelables ante la Audiencia territorial. (Artículos 14, 15 y 16 de la Ley.) La constitución definitiva del censo, en vista de la formación y rectificación, se garantiza en esta forma: Copiando del mismo, tal cual resulte de las operaciones indicadas, por orden alfabético, los nombres de los electores de cada Municipio por secciones. Las copias son las listas definitivas que han de publicarse en el *Boletín oficial* antes del 15 de Junio. (Artículos 11 al 16 idem.) (1).

12.—La importancia del censo es notoria: es la base de la verdad del sufragio. Que las listas contengan los nombres de los electores todos, y sólo de ellos, y que se renueven con el cuerpo electoral, lo exige la sinceridad en las operaciones políticas. Un censo falsificado entraña el vicio de la mentira en la fuente por donde se expresa una gran masa de la opinión pública. De ahí el gran interés político de la organización administrativa para la formación del censo. La *operación administrativa de la formación y de la revisión anual* de éste debe encomendarse á autoridades que obren con sinceridad y verificarse en una atmósfera de completa publicidad. Estas autoridades constituyen un órgano administrativo de la función electoral. ¿Pero cuáles deben ser estas autoridades? Es circunstancial decidirlo: depende de las condiciones de cada país. Desde luego, la índole misma de las operaciones pide autoridades que se hallen en contacto con la masa electoral, y pide la ordenación de re-

(1) V. R. O. de 11 de Septiembre de 1890; Circular de la Junta Central del Censo de 6 de Agosto del mismo año.

cursos jurídicos y la supresión de todo intento de mistific ción en las listas. Lo corriente es encomendar la formaci del censo á algunas de las autoridades locales. En Inglat rra custodian el censo los Consejos de condado, que entie den además en la revisión. En Italia concurren tres poder en la formación y revisión de las listas: la autoridad mur cipal, la provincial (Comisión provincial) y el Tribunal Apelación. La operación administrativa de la revisión ant corresponde en Francia á una Comisión administrati compuesta del alcalde, un delegado del Prefecto y otro d Consejo municipal; las reclamaciones se deciden en jui por una Comisión municipal en primera instancia; la ap lación por el juez de paz, siendo posible la intervenci del Tribunal de Casación. En Chile, las operaciones que hablamos corren á cargo de Juntas calificadoras nor bradas por Juntas de contribuyentes (1).

En España, al elaborar la ley del sufragio, se ha forma un organismo administrativo electoral especialísimo, para grar un censo decorosamente exacto. La experiencia aconse ba: primero, apartar esta función del influjo de las autorida activas de la Administración; segundo, crear un organismo dependiente; tercero, rodearle de prestigio social por la cali eminente de sus miembros; cuarto, garantir las operaciones formación y de revisión de listas por una gran publicidad; qu to, conceder al elector recursos eficaces. A todo se ha procur atender con la organización de las *Juntas del Censo:* lo que se ha podido es lograr la realización del propósito, no por cu de la ley, sino por su impotencia, ante costumbres electora

(1) Para Inglaterra, V. Vauthier, ob. cit.; Italia, Orlan ob. cit., pág. 187; Francia, Hauriou, ob. cit., pág. 116; Ch Ley citada.

de una corrupción que abruma, y ante la falta casi absoluta de espíritu de justicia y de moralidad en la mayoría de los políticos de todos los partidos. Actualmente, según el art. 10 de la ley, la formación, revisión, custodia é inspección del censo están á cargo de una Junta Central, de Juntas provinciales y municipales del *Censo electoral*. La Junta Central la preside el Presidente del Congreso; las provinciales, los Presidentes de las Diputaciones, y las municipales, los alcaldes. El número de vocales de la Central y de las provinciales es de quince, y se necesita, para deliberar y tomar acuerdo, la concurrencia de nueve. Son vocales natos de la Central: 1.°, los ex-Presidentes del Congreso; 2.°, los ex-Vicepresidentes primeros del mismo por orden de antigüedad hasta completar los quince. Son vocales natos de las provinciales: 1.°, los ex-Presidentes de las Diputaciones, avecindados en la provincia; 2.°, los ex-Vicepresidentes, por orden de antigüedad, hasta completar diez con los ex-Presidentes; 3.°, cuatro Diputados provinciales elegidos por la Diputación. La Junta Central y las provinciales completan el número de sus vocales con los suplentes que indica la ley. Son vocales natos de las Juntas municipales (1): 1.°, los individuos del Ayuntamiento; 2.°, los ex-alcaldes vecinos del Municipio.

13.—En todo este organismo, lo más interesante es la *Junta Central*. Es ésta un órgano del Poder nacional. No recibe su fuerza de otro poder constituído; tiene propia substantividad, y cuenta con medios para sancionar sus decisiones; es un órgano del Estado, encargado de relacionar la función electoral con las autoridades, unificar las operaciones administrativas y velar por la pureza del censo electoral. Infiérese esto del art. 18 de la Ley, según el cual corresponde á dicha Junta: 1.°, inspeccionar y dirigir cuantos servicios se refieran al censo, su formación, revisión y conservación; 2.°, conservar los ejemplares impresos de las listas; 3.°, comunicarse con las autoridades y funcionarios; 4.°, recibir y resolver dentro de su competencia las quejas que se le dirijan; 5.°, ejercer jurisdicción disciplinaria

(1) V., entre otras, la circular de la Junta Central de 8 de Agosto y la de 23 de Septiembre de 1890.

sobre las personas que intervengan oficialmente en las oper ciones electorales, imponiendo multas hasta de 1.000 peset 6.°, dar cuenta al Congreso de cuanto considere digno de conocimiento.

14.—El censo electoral general sirve para las elecciones diputados provinciales y concejales. (Títulos I y II del Real creto de adaptación de 5 de Noviembre de 1890.)

15.—Las listas para las elecciones de senadores se form 1.°, las de las Academias y Sociedades Económicas, por directores ó presidentes; 2.°, las de las Universidades, por rectores, todas en 1.° de Enero de cada año. Las Corporac nes respectivas deciden sobre las reclamaciones de inclusió de exclusión. Las listas para las elecciones de senadores las provincias y mayores contribuyentes se forman en 1.° Enero por los Ayuntamientos, entendiendo en las reclamac nes la Comisión provincial, y cabiendo recursos de alzada te la Audiencia provincial. (Arts. 12 y siguientes de la Ley 8 de Enero de 1877.)

16.—B. *Operaciones anteriores á la votación.*—Refiér se: 1.°, á la organización territorial del censo electoral, 2.°, á la preparación de la votación, y dependen de la fi ción que el sufragio vaya á desempeñar. Las operacio de organización encamínanse: *a)* á la distribución a cuada del cuerpo electoral por el territorio ó en las ag paciones corporativas: el propósito aquí es *practicar* distribución del sufragio que responda á su función al criterio político legal; *b)* á la composición interior cuerpo de electores en agrupaciones ó secciones propor nadas; debe procurarse la facilidad y comodidad en la e sión del voto.

17.—La preparación de las votaciones comprende: La convocatoria: acto público citando al cuerpo electo con señalamiento de objeto y día. La convocatoria de

mina en las autoridades encargadas de estas operaciones administrativas la necesidad de proceder á facilitar lo necesario (listas, locales, etc.) para la votación. Además, abre el *período electoral*. 2.° La constitución de las autoridades que hayan de presidir y aun dirigir la votación. Lo esencial es procurar una *Mesa* imparcial, cosa difícil, si no imposible, en los países donde las votaciones son una vergonzosa comedia. La Mesa ó *bureau electoral* (Francia) se considera por Hauriou como «una verdadera autoridad *administrativa* temporal,» y tiene poder coactivo: su acción se limita á garantir la operación del voto (1).

18.—No cabe fijar un sistema para ordenar estas operaciones. Trátase de materia técnica de la Administración, que ha de acomodarse á las tradiciones del país y á las ideas políticas imperantes. Entre nosotros rige la ley electoral citada en lo referente á las elecciones de diputados á Cortes, acomodada por el R. D. de adaptación, á las de concejales y Diputados provinciales. Para las de senadores, su ley.

Elecciones de diputados.—1.° División territorial. Rige la establecida por la ley de 1.° de Enero de 1871, con las modificaciones posteriores, especialmente con la del art. 2.° de la ley de 28 de Diciembre de 1878. Según ésta, España se divide en distritos, la mayoría uninominales, habiendo circunscripciones: una (Madrid), que elige ocho diputados; dos, que nombran cinco; una, cuatro, y veintidós, tres; en las circunscripciones se procede por el sistema del *voto limitado*. La ley ha introducido el sistema electoral corporativo, consintiendo la creación de colegios especiales (2). La distribución del cuerpo electoral se ha hecho persiguiendo el doble objetivo de facilitar la emi-

(1) Ob. cit, pág. 246.

(2) Se halla regulado todo lo relativo á los colegios especiales en los artículos 24 á 35 de la ley electoral.

sión del voto y dificultar su falsificación y la coacción sobre Mesas: al efecto, los distritos se dividen en secciones de electores (art. 24); se ha estimado que muchas secciones pu dan ser un obstáculo para la coacción; el corto número de el tores atribuídos á éstas tiende á facilitar las votaciones.— Preparación de la votación. Es preciso, ante todo, ver el artí lo 19 de la ley. La constitución de las Mesas electorales es o ración que se ha rodeado de mil precauciones *legales*, eficac mas si se cumpliera la ley, ó si hubiese sanción posible contra incumplimiento, ó mejor, si no estuviese tan viciado y corro pido el sentido político reinante; verdad es que entonces no rían falta tan escogidas precauciones. El principio en que se inspirado la ley estriba: 1.°, en separar, *en parte*, de las ope ciones electorales al Poder central; pero dejando la presider á los alcaldes y miembros de las Corporaciones municipa que se hallan supeditadas al Poder central; 2.°, en garantir u intervención en la Mesa al candidato interesado, intervenc que ha resultado prácticamente ineficaz; 3.°, en asignar á Juntas del Censo (las provinciales y la Central) una partici ción en la designación de los interventores (1).

Elecciones de diputados provinciales y concejales.— división territorial para los primeros está hecha según lo e puesto en los artículos 8.°, 9.° y 10 de la ley provincial. (Vé TRATADO, I, pág. 447.) (2). La distribución de los electore

(1) Dice el art. 36: «En cada sección electoral habrá u Mesa encargada de presidir la votación, compuesta de un p sidente y de los interventores, cuatro á lo menos, nombra por la Junta provincial del Censo, y por los candidatos que, niendo derecho á designarlos, hagan uso del mismo.» El tículo 31 indica quiénes tienen derecho á designar interven res y cómo se hace la declaración de candidatos. Los artícu 38 á 43 ordenan cómo debe proceder la Junta provincial Censo electoral en la designación de los interventores.

(2) La división vigente es la del R. D. de 31 de Agosto 1882. (Véase el R. D. de adaptación cit., art. 12.)

igual para todas las elecciones. La distribución de los distritos municipales se hace con arreglo á los artículos 12 y 13 del R. D. de adaptación citado. Las operaciones preparatorias de estas elecciones, véanse en el R. D. de adaptación, artículos 7.° y 8.° y títulos III y IV (1).

19.—C. *La votación.*—Dice Hauriou: «La elección es una *operación administrativa*, por la cual la mayoría de los electores de una circunscripción que constituyen colegio electoral, nombra uno ó varios representantes por el procedimiento del voto (2).» Esta definición, aunque incompleta, pues sólo se refiere á *elecciones* y puede haber simples votaciones, nos importa consignarla, para hacer notar el carácter *administrativo* de la votación. Una distinción conviene hacer: el acto del voto, queda dicho ya, es *político;* la *operación*, mediante la cual se verifica la votación, es *administrativa*, y comprende toda la serie de trámites, solemnidades y precauciones que acompañan al voto. En su virtud, la operación administrativa de la votación supone lo siguiente: 1.°, fijación del día, que á veces es uno solo (Francia); otras, varios (Inglaterra); 2.°, fijación del lugar y de las horas de la votación; 3.°, instalación de la Mesa; 4.°, acto y forma de la votación; 5.°, manera de proceder en el escrutinio.

20.—En España las votaciones se han de celebrar en un domingo, debiendo verificarse simultáneamente en todas las secciones, comenzando á las ocho en punto de la mañana, y terminando á las cuatro de la tarde. Sólo pueden suspenderse

(1) Las operaciones respecto de la elección de senadores, se hacen según su ley, cap. III.

(2) Ob. cit., pág. 238.

por alteración material del orden público (artículos 44 y 46 de la ley). El local ó locales los designa la ley (art. 45 idem); el voto es secreto y se emite por papeletas ante la Mesa electoral constituída, y en la forma que la ley prescribe (art. 47 idem). Terminada la votación se procede al escrutinio, se hace el recuento de los votos por la Mesa, y hecho todo esto (artículos 51 á 53 idem), se verifican otras operaciones encaminadas á garantir la verdad del resultado del escrutinio (artículos 54 á 56 idem), y á preparar la formación de la junta del distrito (junta de escrutinio) que habrá de hacer el escrutinio general (artículo 57 idem). Toda la legislación relativa á estos particulares aplícase lo mismo á las elecciones de diputados á Cortes que á las de concejales y diputados provinciales, con las variantes, respecto de éstos, que la adaptación exige, y ya sean aquéllas generales, ya parciales. (Véase en el R. D. de adaptación el tít. V.) Respecto de las votaciones para senadores, véase su ley, cap. III.

21.—D. *Operaciones ulteriores á las votaciones.*—Encamínanse en las votaciones á obtener el resultado cierto de las mismas—en las elecciones la proclamación del elegido.

En España comprende respecto de los diputados á Cortes: 1.°, el escrutinio general que se verifica según los artículos 62 á 66 de la ley; 2.°, la proclamación de los candidatos como diputados electos (artículos 67 á 69 de la ley); y 3 °, la presentación de las actas en el Congreso, con lo relativo á las reclamaciones electorales y proclamactón del diputado (1).

22.—Toda la legislación electoral implica relaciones jurídicas en las que interviene la representación oficial del poder del Estado, como autoridad que dirige el desarrollo del sufragio.

(1) Adaptado todo esto á las elecciones de diputados provinciales y concejales.

El carácter jurídico formal de la función del sufragio revélase en el sistema especial de la jurisdicción electoral en los recursos que se conceden para hacer efectivo el derecho y reclamar el imperio de todas las garantías legales, y en la sanción penal de los delitos é infracciones electorales (1).

(1) Véase el tít. VI de la ley electoral, y el VI del Real decreto de adaptación citado.

CAPITULO IV

LA POLICÍA DE SEGURIDAD

§ 1.°—*Idea jurídica* y *legal de la policía de seguridad en el Estado.*

1.—En el concepto político del sostenimiento del orden, se comprende como manifestación inmediata de la actividad del Estado, la referente á la conservación del buen orden y de la armonía de los factores que entraña la vida social, evitando rozamientos y eliminando los obstáculos que se opongan á su racional expansión, según las exigencias del Derecho. Organizado el Gobierno, atribúyese á éste, como representante del Estado, la función de conservar el orden, condensándose aquélla de un modo específico en la llamada *policía de seguridad* (1). Pero téngase en cuenta:

(1) BIBLIOGRAFÍA: Schultze, *Preussisches Staatsrecht* (1877), §§ 215, 219; Stein, *Die Verwaltungslehre*, cuarta parte (1867); *Hand.*, tomo I (Exposición cit. de las doctrinas de Stein, en la B b. Brunialti); Seydel, *Die Sicherheitspolizei (Manual* de Schomberg cit., vol. III, págs. 863 y siguientes); trad ital., V, págs 267 y siguientes); Löning, ob. cit.; Meyer (J.), *Hand. der Verwaltungsrecht*, § 57; Höfling, *Die Polizeibehörden in ihrer Thatigkeit als Hilfsbeamte den Staatsanwaltschaft und als*

1.°, que el resultado que con la conservación del orc persigue, no es obra del Gobierno, cuya acción lim á veces antes perturba que pacifica, sino de la tendenc tural á la cooperación, base de toda vida, y de las b disposiciones espontáneas del espíritu jurídico: las humanitarias, las fuerzas de atracción social, los m racionales de unión humana, contribuyen á hacer ef el orden, la paz entre los hombres, siendo su negaci guerras, las luchas económicas inconsideradas, la ac menudo limitativa del Poder, el espíritu de intolera de rebeldía, etc.; 2.°, que la función de seguridad atr á los Gobiernos, es sólo una manifestación reflexiva acción espontánea de la sociedad, y que en su virtu camente puede justificarse y ser eficaz, cuando respo su preparación y desarrollo á la fuerza misma con necesidad del orden se impone, y cuando se determi flejando en su orientación, procedimientos y medid buen espíritu de *concordia jurídica*.

2.—Dado esto, la policía de seguridad, como tarea Gobiernos, se endereza *á condicionar, por acción expr Poder, la armonía jurídica de las relaciones humanas, rando además evitar ó remover todo obstáculo que ceda juicio de la tranquilidad del Estado*. Implica esta idea

Polizeirichter (1881): Hauriou, ob. cit., pág. 445; Di ob. cit.; Orlando, ob. cit., lib. V; Meucci, *Int. de D. A* na 570; Persico, ob. cit., vol. II, pág. 214; De Gioannis, volumen I, págs. 191 y siguientes; Gneist, ob. cit., cap. tamaría, ob. cit., págs. 268 y siguientes; Amunátegui y ob. cit., pág. 223; Martin y Guix, *Legislación de orden co y policía gubernativa* (1896); Posada, ob. cit., págs. guientes.

policía de seguridad un significado amplísimo; pero este concepto primero de la policía de seguridad, no por ser amplio ha de estimarse defectuoso. La idea de la *seguridad* social, como obra del Gobierno, abarca la vida del Estado, interior y exterior, en cuanto es necesaria la intervención del *Poder* para hacer efectivo el orden. No hay una sola esfera de la vida social ni de la actividad del Estado, que no tenga como exigencia inmediata un Poder capaz de remover obstáculos, de reobrar contra las perturbaciones posibles y de evitar los peligros de toda clase que puedan amenazar á las personas ó los bienes.

3.—Con esa amplitud se ha concebido, después de todo, la función de la policía de seguridad por algunas legislaciones. El Código general prusiano *(Allgemeines Landrecht)* de 1794 consignaba como deber del Estado sostener la paz y la seguridad públicas, tanto exteriores como interiores, y proteger al ciudadano y á su patrimonio contra la violencia y los atentados, siendo propio de la policía la tarea de tomar las medidas necesarias para sostener la paz, la seguridad y el orden públicos, y para evitar los peligros que amenacen al público ó alguno de sus miembros. Lo que hay es que, especificando el concepto de seguridad, se ha venido á condensar, en términos todavía amplios, en la función tutelar de los Gobiernos para proteger —asegurar—la vida personal del todo social y de sus miembros contra los peligros que puedan amenazarles.

4.—La génesis histórico-ideal de esta función nos la indica muy bien Stein. Puede estimarse como su germen la defensa propia del individuo, del grupo, en lucha contra otros individuos ó grupos, siendo su período de formación aquél en el cual la defensa del individuo pasa á ser obra de

la colectividad por mediación de órganos represivos, los Tribunales, quedando la defensa del todo á la a militar. Sólo más tarde, en virtud de la desintegraci las funciones del Estado, la afirmación de la seguridad sonal, sin dejar de ser obra individual y del poder m se especifica como función del poder *civil*, ejecutivo acción tutelar, que degenerando en ocasiones en abu perturbadora, tuvo que ser sometida á su vez, media *derecho de policía*, á medidas de precaución y defensiv

5.—El derecho constitucional moderno, que repr este último período, ofrece la policía de seguridad red á límites muy estrechos en su contenido técnico, impli en el desarrollo del concepto general una idea de la p que entraña acaso un modo de ver equivocado y trans de esta función de gobierno. En efecto, la idea de las laciones, interpretada por no pocos tratadistas, es que la policía de seguridad comprende las medidas en nadas á *limitar* las manifestaciones de la actividad p nal: concíbese la actividad humana desde el lado peligros que puede ocasionar, y la acción del Gol como la que prevé, reprime, impide, limitando aquel tividad, tales peligros. Por donde resulta que, como ción limitativa degenera fácilmente en abuso de pod necesidad de una firme garantía de la seguridad per ha impuesto un *derecho de policía*, cuyo propósito m mediato es garantir á los ciudadanos, contra los ata su seguridad, de los agentes del Gobierno. En su virt legislación de policía de seguridad comprende, no só medidas de precaución contra los peligros que la segu social corre, provenientes de las personas ó de la natur sino las garantías contra los abusos del Poder gubern

Paréceme más fecundo y conforme con el ideal del Estado y con el carácter necesariamente *ético* del orden político, concebir la policía de seguridad, no tanto como acción de gobierno, que limita la actividad personal, sino como acción inteligente que prevé los peligros que la seguridad corre, que los remueve, llegado el caso, y cuyo fin es *cooperar*, por actos de actividad reflexiva, á la realización del ideal de concordia general que el Estado representa.

6.—Queda dicho que el concepto de la *seguridad* abarca el orden social político: el Estado quiere seguridad en todas las manifestaciones de la actividad social, y organiza el servicio general de seguridad, á la vez que procura desarrollar sus propias fúnciones en condiciones de seguridad. En su virtud, la seguridad en el Estado se ha diversificado objetivamente en dos direcciones, que persisten aún hoy: 1.ª, la de la seguridad del Estado como tal: condición indispensable de su poder autárquico, cuyo propósito es mantener la integridad del mismo; y 2.ª, la de la seguridad de la colectividad frente á los peligros que pueda correr por ataques, desórdenes ó calamidades generales que le afecten en total ó á sus miembros. De estas dos direcciones, la primera no suele estimarse como de policía de seguridad, en atención á su carácter internacional. La segunda es la que constituye la función normal de la policía de seguridad. Es la que impropiamente, á mi ver, llama Hauriou *administrativa*, y que persigue de una manera directa y en sí el sostenimiento del orden público (1), comprendiendo, dice Stein, todo aquel conjunto de normas y disposiciones destinadas á la tutela del Estado de cosas jurídicamente

(1) Ob. cit., pág. 443.

existente, contra los atentados de los ciudadanos ó d
varios grupos de éstos, debiendo además vencer y e
todos los peligros que amenacen la existencia de la p
nalidad individual y colectiva.

7.—Aun reducido á estos límites el concepto positi
la policía de seguridad, es difícil determinar cuantitat
cualitativamente su contenido real. Schulze y Stein h
de una policía *alta* ó *pública*, que tiene por objeto la t
del Derecho público en sus fundamentos, y de una pri
é individual (*Einzelpolizei*, de Stein), cuyo objeto es l
guridad de los individuos y de sus derechos. Seydel
bate estos conceptos, y estima, que la primera se pro
remover peligros que amenazan de parte de varias p
nas á varios, y que la baja policía tiene por objeto l
guridad individual contra peligros individuales tam
luego declara que es improcedente comprender en la
cía de seguridad las medidas contra los peligros pr
nientes de la naturaleza, porque, según él, el concep
policía se aplica sólo á una *coacción* ejercida contra el
bre; concepto limitado sin duda, porque nadie nie
existencia de una acción de seguridad contra los pel
materiales (inundaciones, epidemias, etc.). que enti
medidas de verdadera policía. Por otra parte, Seyde
para de la noción estricta de la policía de seguridad, l
dicial, reduciendo la acción concreta de aquélla á las
ciaciones y reuniones, á los movimientos populares,
imprenta, á la libertad de movimientos, pasaportes
Algo más sistemático Stein, divide en tres grupos las
ciones de la policía de seguridad, refiriéndolas: 1.°, a
tado de sitio; 2.°, á las reuniones, sociedades secretas,
vimientos populares, imprenta; y 3.°, á los individuos

ligrosos. La indicación de Hauriou (1) tiene cierta apariencia muy aceptable. «La policía administrativa, dice, se divide en *general* y en cierto número de policías *especiales:* la primera tiene por objeto el orden tomado en su conjunto, en sus tres elementos de *tranquilidad pública, seguridad pública* y *salubridad pública*, y las especiales se refieren al sostenimiento del orden contra ciertas causas de perturbación previstas ó fáciles de prever: verbigracia, la policía en materia de establecimientos peligrosos, insalubres é incómodos; policía de aguas, de caza, etc.»

8.—En mi concepto, la determinación del contenido de la policía de seguridad la indica su objeto, adaptado á cada una de las operaciones positivas del Estado. Con relación al Estado nacional, la policía de seguridad es ó general ó local, y abarca el sostenimiento del orden, con las garantías necesarias para hacer respetar la vida, la libertad, la propiedad y las condiciones todas de la personalidad, concretándose su acción, como servicio organizado del Gobierno, en dos distintas manifestaciones de fin idéntico, pero de índole distinta en cuanto al propósito inmediato; á saber: la policía de seguridad, que entre nosotros se llama *gubernativa*, y la *policía judicial* (2).

9.—La *policía gubernativa* la definió Stein como la que tiende á remover los peligros inminentes, siendo su objeto impedir que el daño se efectúe ó el delito se practique: hállase instituída, dice el Código de Brumario (año IV) en su art. 26, «para mantener el orden, la libertad, la propiedad

(1) Ob. cit., págs. 443-444.

(2) Véase Seydel, ob. cit., § 1.º; Amunátegui, ob. cit., página 223; Santamaría, ob. cit., etc.

y la seguridad individual,» correspondiéndole en tal concepto, á mi ver: 1.°, *mantener*, y en su caso *restaurar*, el *orden público*, con arreglo al derecho; 2.°, *condicionar* las manifestaciones de la actividad personal consideradas especialmente en cuanto puedan ser origen de peligros, ya sea *atendiendo á ciertas determinaciones organizadas* de aquéllas —asociaciones, reuniones, manifestaciones, movimientos populares, prensa,—ya *atendiendo á la situación especial de los individuos*—vagos, mendigos, licenciados de presidio, extranjeros,—ya *al uso por éstos de determinados útiles peligrosos*—uso de armas, materias explosivas, etc.;—y 3.°, *evitar* ó *reprimir* los peligros ó daños que pueden provenir de la *fuerzas mismas naturales* ó *de la situación social de las cosas* (peligros materiales).

10.—*La policía judicial*, dice Stein, tiene por objeto la persecución y castigo de los delitos *realizados*, ó como decía el art. 3.° del Código procesal criminal francés, debe investigar los delitos, recoger las pruebas y entregar los delincuentes á los Tribunales. Pero téngase en cuenta que aun cuando la acción de la policía judicial se determine de ese modo, la función de policía de seguridad, respecto de la represión, ó mejor tutela social de los delitos con relación á los delincuentes, comprende también, como dice Gneist (1), «el sistema debidamente ordenado de la aplicación de las penas.» De ahí que distingamos una policía judicial de *investigación* y otra *penitenciaria*.

11.—En el organismo de nuestro Derecho administrativo distínguense las dos direcciones de la policía de seguridad, si

(1) Ob. cit., §§ 114 y 115.

bien las disposiciones legales que á ellas se refieren se hayan redactado con no mucho cuidado. En efecto: la definición de la *policía gubernativa*, hecha al determinar las funciones que le están encomendadas, clasifica éstas en dos secciones: *seguridad* y *vigilancia*, encaminadas, dice el art. 1.° del Reglamento de 18 de Octubre de 1887, «á mantener el orden público y garantir la libertad, la propiedad y la seguridad individual.» Pero luego resulta de la descripción que el mismo Reglamento hace en sus artículos 2.° y 3.°, concordados con el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento criminal, que la policía gubernativa comprende la policía de seguridad, la propiamente gubernativa, según la definición de Stein, y la judicial, que el reglamento denomina, con relación á la organización de aquélla, de *seguridad* y de *vigilancia*, sin perjuicio de llamar á ésta *judicial* en la ley de Enjuiciamiento. He aquí los términos literales del reglamento: «Corresponde á la Sección de SEGURIDAD: 1.°, *velar* por el sostenimiento del orden público y por la observancia de las leyes y de los reglamentos relacionadas con su instituto; 2.°, *prevenir* los delitos, accidentes y siniestros; 3.°, *prestar auxilio* á las víctimas de los unos y de los otros; 4.°, *garantir* la seguridad personal y el respeto de las propiedades; 5.°, *mantener* el orden y la libertad de la circulación en la vía pública, así como también en las reuniones al aire libre, en los espectáculos y en los establecimientos igualmente públicos; y 6.°, *prestar auxilio* á las autoridades y personas que lo reclamen, para *evitar* un mal, *impedir* un delito ó *aprehender* un delincuente. Corresponde á la Sección de VIGILANCIA: 1.°, *averiguar* los delitos públicos y *practicar* las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir á los delincuentes; 2.°, *recoger* los efectos y *adquirir* las pruebas de aquéllos, poniendo unos y otras á disposición de la autoridad judicial; 3.°, *practicar* las mismas diligencias con respecto de los hechos que sólo pueden perseguirse á instancia de parte, si al efecto fueren requeridos; 4.°, *hacer las investigaciones prejudiciales;* 5.°, *cumplir* los servicios que se les encomienden y se refieran á su instituto, por los funcionarios del Ministerio fiscal y judicial, etc.; y 5.°, *formar el padrón de vigilancia.*» Por donde se ve

que para el reglamento vigente la seguridad no comprende la investigación judicial mientras ésta se conceptúa como un servicio de *vigilancia* en la policía *gubernativa*, sin perjuicio, repito, de reputar las funciones de vigilancia como funciones de *policía judicial (sic)* en el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento (1) y de llamar cuerpo de *policía judicial* al creado para la represión de los delitos del anarquismo en Madrid y en Barcelona. La impropiedad en el empleo de los términos no puede ser más palmaria. En mi concepto, aun cuando no haya entre nosotros una distinción perfecta entre los órganos de la policía *gubernativa* y los de la *judicial*, pues más que de distinción de órganos se trata de distinción de funciones, sin embargo, la buena orientación de éstas pedía: 1.°, una denominación legal común á todas esas funciones, que podía ser la de *función* ó *policía de seguridad* comprensiva de las operaciones todas que la seguridad interior exige; 2.°, denominaciones particulares para las manifestaciones distintas de la función de seguridad, que implican la acción propiamente *gubernativa* de *prevenir* y *evitar* peligros, daños, y la de *investigar* delitos, *procurar* sus pruebas, *detener* los delincuentes, para *preparar* y coadyuvar á la acción judicial, y, por fin, aplicar las penas *(policía judicial)*.

12.—Considerada la policía de seguridad en sus formas de actuar, hay una policía *preventiva* y otra *represiva*.

13.—La acción *preventiva* puede estimarse en la policía de dos maneras: 1.ª, en cuanto ésta debe darse cuenta de las condiciones de la vida social, conociendo, como dice

(1) Para comparar, véase cómo define la ley citada la función de la policía judicial en su art. 282: «La policía judicial tiene por objeto..... averiguar los delitos públicos, practicar las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir á los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos ó pruebas del delito de cuya desaparición hubiese peligro, poniéndolos á disposición de la autoridad judicial.»

Stein, la naturaleza, calidad y cantidad de los peligros; y 2.ª, en cuanto obra procurando impedir que el orden se perturbe, mediante actos de auxilio ó de *cooperación jurídica*. No se trata, pues, según esto, de organizar un sistema de medidas de verdadera *represión previa* contra las manifestaciones de la actividad personal, medidas que implican á veces verdaderas mutilaciones de la esfera jurídica, sino de una acción *tutelar*, de *vigilancia*, de *estudio*, de *cuidado*, de *atención perenne*, relativa á los movimientos individuales y sociales.

14.—Bien sé que no es éste el aspecto de la policía preventiva que se discute de ordinario. Háblase entonces de la concreta intervención de las autoridades en la vida de las personas, consideradas como fuente de peligros posibles, y se resuelve, en definitiva, en el problema de los límites que á las libertades personales se deben imponer por las leyes como medidas *preventivas de policía*. Pero ya queda dicho cómo concebimos la acción de la policía. Si la policía de seguridad debe prevenir, en manera alguna la prevención se ha de traducir en nada que entorpezca la libre manifestación de la actividad personal; pues ¿qué mayor daño que la ingerencia abusiva del Poder gubernativo en las relaciones sociales?

15.—La *acción represiva*, ya gubernativa, ya judicial, consiste en la intervención de la autoridad ejecutiva, por sí ó por impulso de la judicial, para dejar sin efecto los daños causados por el desorden material ó jurídico, y para restaurar el orden.

16.—El concepto de la acción *represiva* se basa en el supuesto del reconocimiento del Poder coactivo como atributo del Gobierno. Pero también aquí tiene mucho que hacer la

filosofía del Derecho, para explicar la naturaleza y alcance de la acción represiva de seguridad. La idea corriente parece ser ésta: el Gobierno (ó sus agentes), en virtud del Poder coactivo, pueden emplear la violencia, ó mejor, la fuerza, para reprimir, ya sea la violación del orden jurídico, ya la perturbación ocasionada por los trastornos materiales.

17.—Realmente no corresponde al Derecho administrativo resolver el problema general del fundamento de la acción represiva; pero quizás conviene notar: 1.°, que se reputa necesaria la existencia de una acción eficaz que recobre contra los desórdenes jurídicos; 2.°, que hoy por hoy, es un deber de los Gobiernos acudir con sus medios—que ni son los más eficaces, ni pueden reputarse los únicos—á contener los efectos dañosos de una perturbación del orden, procurando restablecerlo; pero teniendo en cuenta que ni el orden se restablece por la acción del Gobierno solo, ni se trata de una manifestación del Derecho de la fuerza pública, sino de una acción tutelar especial de gobierno.

18.—En las condiciones actuales de los Estados, la policía de seguridad tiene: 1.°, una *función preventiva* que se traduce en medidas de conocimiento del estado social, por medio de las operaciones administrativas de los cuerpos de policía, con ciertas exigencias y prohibiciones, como las relativas á la documentación personal, prevenciones sobre uso de armas y materias explosivas, etc.,—y en medidas particulares de prevención tocante á las manifestaciones de la actividad en las asociaciones, reuniones, prensa, situación particular de determinados individuos, etc.;—y 2.°, una *función represiva* que se traduce en las operaciones de restauración del orden, persecución de delitos, aplicación de penas y protección contra los daños naturales.

§ 2.º—*Servicio administrativo de la policía de seguridad.*

1.—Expuesta la idea de la policía de seguridad en general, podemos ya tratar: 1.º, de su aspecto *administrativo;* y 2.º, de las funciones propias del servicio *administrativo* de la policía.

2.—Desde el momento en que la seguridad es función permanente del Gobierno, se impone la necesidad de organizar su servicio *por obra de la Administración del Estado.* La policía de seguridad, en efecto, en sus dos direcciones de *gubernativa* y *judicial*, con sus dos procedimientos: *preventivo* y *represivo*, requiere y determina la formación de un organismo sustantivo, ó de órganos dispersos, más ó menos autónomos, para las funciones de la seguridad; la relación administrativa resulta aquí clara: el Gobierno, á nombre del Estado, contribuye á mantener la seguridad local; la Administración procura al Gobierno el organismo necesario al efecto.

3.—La base de la organización de la policía de seguridad está en la sociedad misma, no sólo en el respecto de que la función de seguridad no alcanza el máximum de eficacia sino con el apoyo de la opinión, sino en el del concurso activo que el elemento social debe prestar á la policía *oficial*, ya por las buenas disposiciones de los ciudadanos para auxiliarla en las operaciones de policía, ya por la intervención expresa de aquéllos en los organismos constituídos, formando corporaciones auxiliares representativas.

4.—El organismo oficial de la policía de seguridad constitúyese ordinariamente como dependencia ó dependencias

ministeriales, con manifestaciones territoriales locales. Es hoy bastante general la existencia de un Ministerio, á cuyo cargo corre la función de seguridad de un modo predominante. Este Ministerio es el llamado del *Interior*. En Francia hay en el Ministerio del Interior una *Dirección de la seguridad general*, cuyo objetivo es el sostenimiento de la tranquilidad pública y de la seguridad individual. El Ministro del Interior tiene en Prusia la dirección de la policía de seguridad. En Italia el Ministerio del *interno* cuida del orden y tiene á su cargo la seguridad pública, tanto en el sentido de la tutela de las personas y de las propiedades, cuanto en el respeto de los límites de los derechos personales: comprende una Dirección de seguridad pública y una Dirección de cárceles. En Inglaterra, el servicio principal de seguridad depende del *Principal Secretary for the Home Department*. En cambio, en los Estados Unidos el *Secretario del interior* no tiene esas funciones, que corresponden principalmente á los Gobiernos de los Estados, tocando al Presidente intervenir en los desórdenes extraordinarios (1).

5.—Pero conviene recordar que el Ministerio no basta; dada la naturaleza de la función de seguridad, el servicio administrativo pide: 1.°, autoridades gubernativas que descentralicen el servicio, situándolo en los diversos puntos del Estado, dependientes del Ministerio, ó bien de carácter más ó menos autónomo; 2.°, dependencias técnicas que pongan por obra las medidas exigidas por la seguridad; 3.°, cuerpos organizados capaces de verificar las operaciones

(1) Hauriou, ob. cit., pág. 448.—Orlando, ob. cit., pág. 64.—Gneist, ob. cit., pág. 936.—Dupriez, *Les Ministres*, tomo II, págs. 156 y 241.

preventivas y de practicar los actos represivos de tutela, y acomodados por su estructura propia á la configuración geográfica y social del Estado, y á los de la función que desempeñan, tanto desde el punto de vista de la técnica particular del servicio policiaco—de inspección, vigilancia, represión armada,—cuanto desde el jurídico—respetos debidos al derecho personal.

6.—No hay un sistema único de organización de la policía de seguridad en los Estados. Lo más general es que el organismo del llamado Poder ejecutivo desempeñe las funciones preventiva y represiva directa de carácter gubernativo, auxiliando á los Tribunales en las de policía judicial, que á veces tiene un cuerpo distinto, formándolo especial los funcionarios que *administran las penas*. Cambia mucho esta organización total del servicio administrativo de seguridad, merced al influjo del criterio político que impera, ya en sentido centralizador—como en Francia y en España,—ya en sentido descentralizador ó de autonomía—como ocurre en los Estados Unidos.

7.—En España la función de policía de seguridad se halla centralizada en el Ministerio de la Gobernación, constituyendo el organismo de sus autoridades directivas: 1.°, el Ministro; 2.°, bajo su dependencia, los Gobernadores de provincia (artículo 21 de la Ley provincial); y 3.°, bajo la dependencia de éstos, los Alcaldes (art. 199 de la Ley municipal).

8.—La función de la seguridad es una dependencia administrativa del Ministerio dicho: hoy constituye su Administración central un Negociado de la Subsecretaría, denominado *de orden público*. (Regl. de 30 de Enero de 1897 para el régimen interior del Ministerio de la Gobernación.)

9.—Para las funciones particulares en que la de seguridad se diferencia, hay en España, con el carácter de cuerpos orga-

nizados, los de seguridad y vigilancia (véase § 1.°, núm. 11 este capítulo), y la *guardia civil*. *Los cuerpos de seguridad vigilancia* constituyen el servicio de la policía gubernati dependiente en general del Ministro de la Gobernación, y cada provincia del Gobernador. Hállanse organizados po Reglamento de 18 de Octubre de 1887, con la modificación Real decreto de 28 de Julio de 1889, por el cual se refundie ambos cuerpos de seguridad y vigilancia en todas las pro cias, excepto en Madrid. El cuerpo de seguridad tiene una ganización militar. El de vigilancia se halla formado por: los inspectores de distrito en Madrid; 2.°, los especiales idem; 3.°, los subinspectores en idem; 4.°, los inspectore primera clase; 5.°, los de segunda; 6.°, los de tercera; 7.°, lo cuarta; 8.°, los agentes de primera clase; 9.°, los de segu Las autoridades y sus agentes son auxiliares de la policía bernativa. (Véase la *Cartilla* para los cuerpos de seguridad vigilancia de 13 de Noviembre de 1887.)

10.—La *Guardia civil*, cuerpo armado creado en 1 Mayo de 1844, tiene por objeto: 1.°, la conservación del o público; 2.°, la protección de las personas y de las propi des; 3.°, el auxilio que reclama la ejecución de las leyes; más, puede ser empleada, cuando lo permita el servicio, c auxiliar en cualquier otro servicio público que reclame la fu armada. (Arts. 1.° y 2.° del Regl. de 2 de Agosto de 1 Representa, pues, la Guardia civil el brazo armado del P ejecutivo en el interior del Estado (1). La Guardia civil de de: 1.°, del Ministerio de la Guerra en lo tocante á su or zación, y desde 1885 al pago de haberes; 2.°, del de la Gc nación en cuanto á su servicio y acuartelamiento; 3.°, d Fomento en lo relativo á la guardería rural y forestal. El nistro de la Gobernación es quien dispone de la Guardia Los Gobernadores de provincia disponen el servicio de la c nada á la suya respectiva. Los Alcaldes pueden requer

(1) Véase el Regl. cit. y la *Cartilla de la Guardia* de 30 de Octubre de 1879.

auxilio. La Guardia civil, por conducto del Gobernador, y á veces directamente, debe auxiliar á las autoridades judiciales. Las obligaciones y facultades de la Guardia civil se hallan consignadas en el capítulo V de su Regl.; los deberes sintetízanse en el art. 25: «la Guardia civil no solamente tiene la obligación de cooperar al sostenimiento del orden público observando y cumpliendo las instrucciones del Gobernador y sus delegados, sino también de acudir por sí al desempeño de este servicio cuando no se halle presente la autoridad.» No sólo esto: según el art 32, la Guardia civil cuidará de proteger en los caminos, campos y despoblados á cualquier persona que se vea en peligro ó desgracia; y según el 33, es obligación de ella la conducción de presos, la policía rural y ciertas funciones preventivas y de policía judicial.

11.—La *policía judicial* de investigación no tiene un cuerpo especial técnico organizado. Defínele el art. 282 de la ley de Enjuiciamiento criminal. (Véase § 1.°, núm. 11 de este capítulo.) La constituyen, según el art. 283 de la misma ley: 1.°, las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos ó de algunos especiales; 2.°, los empleados y subalternos de policía de seguridad; 3.°, los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio; 4.°, los jefes, oficiales é individuos de la Guardia civil ó de cualquiera otra fuerza destinada á la persecución de malhechores; 5.°, los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana ó rural; 6.°, los guardas particulares de montes, campos y sembrados, jurados ó confirmados por la Administración; 7.°, los jefes de establecimientos penales, los alcaides de las cárceles y sus subalternos; y 8.°, los alguaciles y dependientes de los Tribunales y Juzgados. Todos ellos obran en función de policía judicial como auxiliares del Ministerio fiscal, de los jueces de instrucción y de los municipales en su caso. (Véase el tít. III de la ley cit.) Por R. O. de 19 de Septiembre de 1896 se ha creado un *Cuerpo de policía judicial* para Madrid y Barcelona, destinado al descubrimiento y persecución de los delitos que se cometan ó intenten cometer por medio de explosivos; consta de dos secciones: una en Ma-

drid, compuesta de un jefe militar, un subjefe y 11 agen
y otra en Barcelona, formada por un jefe, un subjefe y
agentes. Este cuerpo puede ser destinado á las funcione
policía judicial común. Depende del Ministerio de Grac
Justicia.

§ 3.º—*Funciones particulares del servicio administrativo de la policía de seguridad.*

I.—*Sostenimiento del orden público general.*

1.—Constituído el servicio exigido por la función de la policía de seguridad, la acción administrativa sigue las manifestaciones de la actividad política de un modo específico en sus distintas operaciones. Estas operaciones en el Estado moderno pueden reducirse á las siguientes:

1.ª Operaciones que comprende la acción para sostener el orden público general—atentados de hecho contra el orden.

2.ª Operaciones que comprende la acción relativa á las diversas manifestaciones de la actividad personal considerada como causa inmediata—presunta ó real—de peligros para la seguridad; abarca esta acción dos manifestaciones, que son: *a)* una de carácter general con relación al ejercicio de ciertos derechos de la personalidad, manifestándose en la policía de asociaciones, reuniones, prensa, circulación de las personas; *b)* otra de carácter especial, con relación á la situación particular de determinados individuos—mendigos, vagos, licenciados de presidio,—ó con respecto al uso y empleo de armas ó materias peligrosas.

3.ª Operaciones que comprende la acción encaminada á evitar ó á atenuar los daños de ciertas industrias.

4.ª Operaciones que entraña la acción destinada á impedir ó aliviar los daños provenientes de la naturaleza—inundaciones, incendios, etc., etc.

5.ª Operaciones para el adecuado desempeño de la ción penal: tratamiento de presos y penados, organiza del régimen penitenciario.

2.—Conviene ahora fijar el aspecto administrativo de tas funciones: todas son, por su finalidad, *políticas* ó de *bierno;* pero lo administrativo revélase en toda determ ción de la policía de seguridad: 1.°, en el hecho ya ex cado (párrafo anterior) de la existencia de los factores pe nales convenientemente dispuestos; 2.°, en el de que t estos factores reunidos y sostenidos: *a)* obren á su de tiempo bajo el impulso de la necesidad *política; b)* cue con los elementos adecuados al efecto.

3.—Un ejemplo pondrá esto en claro: supongamos perturbación de orden público, un motín sedicioso; el der ejecutivo es el llamado á reprimirlo: operación polí Pero ¿qué necesita para hacerlo? Verbigacia, un cuerp seguridad, un cuerpo de Guardia civil, cuya formación, tribución, sostenimiento son obra de administración. ¿Q pues, acude a la demanda del Estado para restaurar e den? Un órgano de *gobierno* que forma, mantiene y mue la *Administración*. La acción administrativa, según est sólo se manifiesta lógica é históricamente antes de q función se produzca concretamente, sino que acompa sigue á la función en su desarrollo, actuando según las cesidades de la aplicación política.

4.—Veamos ahora en detalle las indicadas funcione *el servicio administrativo de la policía de seguridad debe d peñar para que el Gobierno* cumpla su fin *político* de coa var á la tranquilidad del Estado. Figura en primer tér la función del SOSTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO GENE

Tómase aquí el *orden público* como expresión que re

el estado político normal de la vida social no perturbada. Seydel considera la policía del orden público como *policía de los movimientos populares*. «La policía de los movimientos populares, dice, se apoya en el concepto de que los peligros para la seguridad del Estado extraordinarios deben ser afrontados con medios extraordinarios. Claro es que se deben distinguir los casos en que se trata de reprimir un movimiento sedicioso pasajero, de aquéllos en que se ha de combatir un peligro grave (1).» Stein distingue de un lado la acción represiva extraordinaria excepcional que se desenvuelve en el período del *estado de sitio*, de la acción regular preventiva y represiva de los movimientos populares (2). Realmente, la función de la policía de seguridad no puede constreñirse á los movimientos populares. El orden público es una preocupación perenne de la policía, y la función que ésta desarrolla implica: 1.°, el propósito constante de estar prevenida ó apercibida para remediar toda perturbación del orden; 2.°, la aplicación prudente, jurídica, de los medios de represión inmediata.

5.—Lo que hay es que la forma más general de perturbación del orden público de que aquí se trata, es la de los movimientos populares—rebelión, motines, tumultos, etc.; —pero debe tenerse en cuenta que á veces no se trata de movimientos tumultuosos, sino de estados de inseguridad social, que, sin implicar amenazas colectivas contra el orden público, se conceptúan como casos de perturbación de aquél.

6.—El desarrollo práctico de la policía del orden público general comprende: 1.°, la acción ordinaria y normal de

(1) Ob. cit., § 7.°
(2) Ob. cit., tomo I.

ésta respecto de los movimientos populares; 2.°, la excepcional que implica el *estado de sitio;* 3.°, la extraordinaria y circunstancial en caso de crisis patológica social.

7.—Los movimientos populares consisten en ciertas aglomeraciones de gentes en lugares públicos, verificadas sin objeto lícito determinado. Stein distingue dos formas: una que no implica necesariamente una perturbación real del orden público, sino que presupone una condición posible de una perturbación probable; la acción de la policía de seguridad en este caso encamínase á que la aglomeración no degenere en perturbación real. La otra forma supone que los que se reúnen tienen el propósito de perturbar el orden: este propósito puede ser negativo si sólo se proponen resistir la acción del Gobierno, ó positivo cuando se pasa á vías de hecho contra las personas ó las cosas. La acción de la policía se dirige en este caso contra los individuos perturbadores, preparando la persecución del delito que realicen (1).

8.—Si el movimiento se convierte en una amenaza general del orden por acción violenta extraordinaria, la policía de seguridad pide á la Administración los medios más fuertes, y en su caso puede llegar á la aplicación de éstos en un estado *jurídico excepcional.*

9.—No hay un criterio único en los diferentes Estados para regular esta situación jurídica. Las disposiciones de las leyes inglesas refiérense á las reuniones sediciosas, y regulan la intervención de la autoridad—juez de paz, *sheriff*, *Mayor*—para reprimirlas; debe ésta empezar por la intimación, invitando al silencio; si después de esta intimación

(1) Stein, ob. cit., I, págs. 226 y siguientes.

continúa la actitud sediciosa, la autoridad, bajo su responsabilidad, puede acudir al empleo de la fuerza pública (1). No es este, sin embargo, el sistema más generalmente adoptado en las naciones europeas, sino el francés, que distingue el empleo de la fuerza pública y la proclamación del *estado de sitio* (2).

10.—Pero ¿qué es el estado de sitio? Implica una interrupción de la vida jurídica normal, de difícil justificación en un Estado de derecho sólidamente constituído, en cuanto entraña generalmente, por disposición constitucional, la suspensión de importantes *derechos de la personalidad*, al efecto de facilitar la acción represiva de las autoridades. Realmente, es una situación anómala y de guerra, peligrosísima, el *estado de sitio*, por lo que cuando la supuesta razón de Estado lo impone, es necesario pasar por trámites jurídicos formales, que pongan de manifiesto la situación verdaderamente peligrosa para el orden público, y garanticen la vida personal contra la arbitrariedad, la injusticia y el abuso policiaco. De todas suertes, parecía más natural que la represión del desorden cogiera al Gobierno prevenido y tan fuertemente afianzado, que nunca fuera preciso que el estado excepcional de represión implicase esa especie de declaración de im-

(1) Véase Seydel, ob. cit., § 7.°—Liszt, *Legislación penal comparada*, I, pág. 825.—Gneist, ob. cit., cap. V.

(2) Respecto de los poderes extraordinarios de que el Gobierno puede ser revestido por decisión del Parlamento, véase Dicey, *Introduction to the study of the Law of the constitution*.—Erskine May, *A treatise of the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, cap. XIX.—Palma, *Diritto costituzionale*, III, pág. 107.—Véase mi *Tratado de Derecho político*, II, pág. 436.

potencia jurídica del Gobierno, que la proclamación del tado de guerra, supone.

11.—Desarrollando la teoría del *estado de sitio*, Stein tingue: 1.°, el *estado de sitio militar*, que se produce cua lo grave de las circunstancias proviene de una amenaza parte del enemigo; 2.°, el *estado de sitio civil*, provocado los trastornos interiores; y 3.°, el *estado de sitio social*, l tado á ciertas prohibiciones de carácter extraordinari consecuencia del imperio de determinadas corrientes t bles (1). Seydel, que estima la declaración del *estado de* como la medida extrema de la policía de seguridad, ad te que puede acudirse á ella por dos causas: por razone seguridad *militar* y de seguridad *civil*. Aun cuando no len las legislaciones positivas establecer distinciones e ciales entre los diversos estados de sitio á que Stein y del se refieren, sin embargo, tanto desde el punto de jurídico-político—consecuencias para la vida jurisdicci y para el procedimiento—como del administrativo—dios ú órganos llamados á verificar la acción y esfuerzo la Administración debe hacer,—cabe indicar una muy portante distinción. «Dada la verdadera naturaleza d cosas, el estado de guerra propio debería consistir en e so del Poder ejecutivo á la autoridad militar; en camb llamado estado de sitio, como medida de policía de s ridad, no exige ese traspaso de autoridad (2).»

12.—Decía que el régimen francés del *estado de sitio* más seguido. En Francia, por la ley de 3 de Abril de 18; estado de sitio no puede proclamarse sino en caso de pe

(1) Stein, *Handbuch*, I, pág. 227.
(2) Ob. cit., § 7.°

inminente á causa de guerra extranjera ó insurrección á mano armada: la declaración corresponde á las Cámaras; si no estuvieran reunidas, al Presidente, pero reuniéndose aquéllas dos días después para decidir. La legislación alemana sigue á la francesa. La legislación austriaca sanciona como medida extraordinaria de policía el *estado excepcional* en caso de guerra ó peligro de guerra ó grave perturbación interior, y el *Standrecht*, aplicable cuando una insurrección no pudiera ser contenida con otros medios legales (1). En Italia se desconoce el estado de sitio como institución ordinaria legal; el Gobierno, en caso extraordinario, recibe por ley especial poderes excepcionales (2).

13.—En España el orden público es una función específica del Gobierno á cargo de las autoridades y agentes ya indicados (§ 5.° de este capítulo). La acción ejecutiva con la represión judicial deben obrar de ordinario según los principios jurídicos contenidos en el título 1.° de la Constitución y las exigencias de las leyes procesales, del Código penal y leyes especiales (3).

14.—Para los casos de perturbación del orden por medios tumultuarios (rebelión ó sedición) (4), el régimen jurídico se funda en el art. 17 de la Constitución vigente, y se desarrolla en la *Ley de orden público* de 23 de Abril de 1870 (5).

(1) Seydel, ob. cit., §§ 7.°, 8.° y 9.°

(2) Seydel, pág. 297 de la traducción italiana.

(3) Importa ver, sobre todo, Cód. pen., tít. III del libro 2.°

(4) Código penal, arts. 243 á 255, y Código de Justicia militar, art. 237.

(5) Véase, entre otras, la ley anterior de 17 de Abril de 1821. Para el cumplimiento de la ley de 1870, véanse Reales órdenes de 19 de Julio de 1870, 17 de Enero de 1873, 10 de Agosto de 1885 y 16 de Abril de 1892.

15.—Mientras el hecho contra el orden público no reviste determinada gravedad, los gobernadores y demás autoridades ó agentes de seguridad, etc. (1), proceden á la represión inmediata según los principios jurídicos ordinarios y normales.

16.—El estado excepcional ha de iniciarse con arreglo á la Constitución (art. 17) «cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias,» y teniendo en cuenta que sólo podrá proclamarse temporalmente y por medio de una ley; sin embargo, no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso *grave* y de *notoria urgencia*, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la proclamación de dicho estado, sometiendo su acuerdo á la aprobación de aquéllas á la brevedad posible. El estado excepcional implica la suspensión de las garantías expresadas en los artículos 4.°, 5.°, 6.° y 9.°, y párrafos 1.°, 2.° y 3.° del 13 del tít. I de la Constitución.

17.—Suspendidas las garantías constitucionales, entra en vigor la ley de orden público, la cual regula la conducta de las autoridades civil y militar en cuanto á las medidas que pueden y deben adoptar para mantener y restablecer el orden público, y para prevenir los delitos contra la Constitución del Estado, la seguridad interior ó exterior del mismo, y el orden público, que la ley penal condena; regula además la competencia de los Jueces y Tribunales y el procedimiento á que han de ajustarse (artículos 1.° y 2.° de la Ley de orden público).

18.—El desarrollo de la acción administrativo-ejecutiva, según la ley citada, comprende, á partir de la suspensión de las garantías constitucionales: 1.°, el estado de prevención y de alarma; 2.°, el estado de guerra. El estado de prevención y de alarma implica el último esfuerzo de la función propia de la policía *civil*. En efecto, las autoridades civiles vense en tal estado revestidas de las facultades extraordinarias que en los artículos 6.° al 10 se señalan. La conducta que aun en este estado de prevención y de alarma deben seguir las autoridades, cuando se trata de ejercer una acción violenta, se halla prefijada en los artículos 5.° y 11 de esta ley, respecto á la forma de proceder á

(1) Véase Ley provincial, arts. 19 á 24.

la disolución de grupos, y en el art. 257 del Código penal vigente. Si las autoridades civiles se considerasen impotentes para restaurar el orden, ó bien la forma de la perturbación fuese desde el primer momento violenta, se está en el caso de declarar el llamado estado de guerra, resignando aquéllas el mando en la autoridad militar, haciéndolo saber por bando, en el que se intimará á los rebeldes ó perturbadores, dándoles tiempo para deponer su actitud. Para resignar el mando se pondrán de acuerdo las autoridades civil, judicial y militar (arts. 12 á 15 de la ley).

19.—Resignado el mando y declarado el estado de guerra, entra en funciones la autoridad militar. Publicado el bando y terminado el plazo en él señalado, serán disueltos los grupos que se hubieren formado, empleando la fuerza, si fuere necesario, hasta reducirlos á la obediencia. Las autoridades civiles continuarán funcionando en los asuntos propios que no se refieran al orden público, limitándose en cuanto á éste á las facultades que la militar les delegare ó deje expeditas. Para declarar levantado el estado de guerra, terminada la rebelión ó sedición, se celebrará consejo por las autoridades. Si hubiere unanimidad de votos, se llevará á cabo el acuerdo; de no haberla, decidirá el Gobierno (tít. II de la L.)

20.—Se ha hablado antes de ciertas manifestaciones que implican situaciones graves de intranquilidad, y que en algunos países suelen determinar la declaración de un estado excepcional, en virtud del que las autoridades reciben poderes extraordinarios. Estas situaciones son difíciles de fijar *a priori:* á veces son consecuencia de condiciones miserables de la masa popular—ignorancia, hambre, etc.;—otras nacen de la desconfianza social hacia los poderes constituídos; otras, en fin, se corresponden con momentos críticos de la vida económica, moral, religiosa, política del pueblo. De todas suertes, en los países constitucionales el estado excepcional no puede organizarse sino mediante una

ley, siendo siempre temporal—de duración determinada á veces *a priori*,—por vía de autorización legislativa, ó bien de duración prudencial y según las circunstancias.

En España deben citarse la ley de represión del bandolerismo de 8 de Enero de 1877, y las de represión del anarquismo de 10 de Julio de 1894 y 2 de Septiembre de 1896.

II.—*Servicios especiales de la policía de seguridad.*

1.—La policía de seguridad, con relación á las manifestaciones de la actividad personal, se funda en los peligros que la personalidad puede correr en razón de sus viciosas determinaciones. Su sistema legal comprende las precauciones y medios represivos con que los Gobiernos suelen atender, por *razones* ó *pretextos* de seguridad social, al desarrollo que se reputa ilícito de la actividad personal.

2.—En un régimen asentado en el respeto de los derechos personales, el Derecho administrativo de que tratamos tendría escasa importancia. La relación jurídico-administrativa quedaría reducida á la resultante de la represión y de la reacción penal. Pero dado el Gobierno y teniendo éste que conocer los factores de su vida social, el régimen positivo entraña operaciones policiacas de prevención gubernativa, que, si á veces se inspiran en un espíritu de desconfianza, pueden responder á la necesidad de estar el Gobierno apercibido para reprimir el peligro que de la actividad personal provenga.

3.—Veamos ahora la ordenación de la policía de seguridad en las funciones á que nos referimos.—*Asociaciones* (1).

(1) Véase Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, to-

Implican un derecho personal: el de asociarse los hombres para los fines de la vida; las asociaciones de que aquí se debe hablar, son las que resultan de la *cooperación libre* y *voluntaria*. No se trata, pues, de las sociedades necesarias —totales,—sino de las especiales. Desde el punto de vista de la policía, no todas las asociaciones libres tienen el mismo interés: depende éste de sus fines. La distinción en este punto más importante, es la de *políticas* y *no políticas*. Las políticas, que se dirigen á influir en la opinión para obrar en el Gobierno, son las que más interesan en la policía de seguridad, interesando muchísimo toda manifestación de la tendencia cooperadora para fines ilícitos de índole violenta y destructora. La exigencia más general respecto de las asociaciones, es la *publicidad*, que pide el registro ó reconocimiento de la asociación por la policía, quien por lo demás no debe llegar á prejuzgar nada respecto de los fines; su acción fuera del conocimiento, debe ser esencialmente represiva, motivada, en las políticas, por el empleo de medios ilegales.

4.—Los sistemas legislativos de la policía de asociaciones, no son uniformes. En Inglaterra la administración tiene una acción muy limitada. Están prohibidas las asociaciones ilegales que se propongan turbar violentamente el orden público, ó cometer actos contrarios á las leyes. La legislación alemana imperial descansa en los principios fundamentales siguientes: 1.°, prohibición de las asociaciones cuya existencia, organización ó fin, se conceptúen no-

mo III; Zirkel, *Das Asociationsrecht;* Löning, *Hand.* cit., páginas 272 y siguientes; Gneist, ob. cit., pág. 142; Seydel, obra cit., tomo II; Stein, ob. cit., tomo I; Orlando, ob. cit., página 256, etc.; Schaffle, *Estructura y vida del cuerpo social* (edic. ital.), tomo I, pág. 619.

civos para el Estado; 2.°, prohibición de aquéllas cuyos miembros prometan obediencia á superiores desconocidos, ú obediencia absoluta á superiores conocidos; y 3.°, prohibición de las que tienen como fin hacer ineficaces las disposiciones legales. Las demás se hallan sometidas á un régimen de policía que distingue las asociaciones en políticas y no políticas, siendo más riguroso el de las primeras. He aquí cómo: deben tener estatutos y una dirección; no pueden relacionarse entre sí; no pueden ser miembros de ellas las mujeres, los menores y los militares; deben poner en conocimiento de la autoridad la modificación de sus estatutos y elección de sus comités. En las legislaciones de los Estados hay diversidad de tipos: Prusia inspírase en la preponderancia del poder. En cambio, la legislación de Wurtemberg es más liberal, siéndolo más la de Baden (1). En Francia el principio de libertad proclamado en 1791 sufrió muchas atenuaciones: la primera refiérese á la prohibición de sociedades secretas (1791); la Constitución del año III prohibió las políticas; el Código penal (art. 291) sometió por completo el derecho de asociación á la autoridad. La restauración borbónica acentuó el sentido prohibicionista. Sólo con la República de 1848 se vuelve al principio de libertad; pero muy pronto se establecieron limitaciones respecto de los *clubs*. El segundo Imperio volvió al Código penal (artículos 291-294) y á la ley de 1834. La ley de 30 de Junio de 1881 declaró vigente la prohibición de los *clubs*. La de 13 de Marzo de 1884 excepcionó de lo dispuesto en el Código penal los sindicatos de obreros y patronos.

(1) En estos momentos (Mayo 1897) se trata de reformar la legislación en Prusia y en el Imperio.

5.—En España la legislación de asociaciones ha experimentado también muchos cambios. Los antecedentes más inmediatos son: el decreto-ley de 20 de Noviembre de 1868 sancionando el derecho de asociación, de tendencia muy expansiva; los principios de la Constitución de 1869; las Ordenes de 3 de Diciembre de 1868 y 25 de Septiembre de 1869, regulando su régimen administratativo, y otras. El Derecho vigente sobre asociaciones se contiene en la ley de 30 de Junio de 1887, que ha de concordarse con el art. 13 de la Constitución, su fundamento, y con el 198 del Código penal, que define las asociaciones *ilícitas* como las que, por su objeto ó circunstancias, sean contrarias á la moral pública, y las que tengan por objeto cometer alguno de los delitos penados en el mismo Código (1). Los principios capitales de la ley pueden formularse de este modo: 1.°, determinación de las asociaciones sometidas á la ley: todas, excepto las asociaciones religiosas católicas, autorizadas por el Concordato; las que tienen un objeto exclusivamente mercantil ó civil, y los Institutos ó Corporaciones existentes en virtud de leyes especiales; 2.°, intervención previa de la autoridad gubernativa, mediante el examen de los estatutos de la asociación; 3.°, facultad de aquélla para impedir, con ciertas condiciones, la constitución de la asociación, siendo una de éstas la intervención judicial; 4.°, intervención de la autoridad en su vida interior, mediante la facultad de conocer el personal y organización de la misma, su estado, etc., etc.; 5.ª, facultad de la autoridad para suspender acuerdos, y el funcionamiento de la asociación, en decisión motivada; 6.°, intervención ulterior judicial para decidir de tal suspensión (2).

6.—*Reuniones* (3) implican el ejercicio de un derecho personal. La policía de seguridad las considera en cuanto

(1) Importa para interpretar los principios fundamentales de la ley, ver las S. del T. S. de 10 de Nov. de 1888 y 18 de Marzo de 1889.

(2) V. la ley cit. sobre represión del anarquismo.

(3) V. las obras citadas en nota sobre asociaciones.

pueden ser un medio perturbador. La Administración d
prevenir con cuidados jurídicos, los peligros que para
orden público pueda suponer una manifestación viciosa
las reuniones públicas. Las reglas á que la policía debe
meterse en su acción, y que son las que determinan la a
plitud y complejidad del servicio administrativo, son
siguientes: 1.ª, conocimiento previo de la reunión qu
proyecta; 2.ª, que la reunión sea pacífica; 3.ª, interven
de la policía por desorden. En las legislaciones posit
cambia la índole del servicio administrativo en consona
con el criterio más ó menos absorbente del Poder. En
glaterra, por ejemplo, sólo se exige la intervención d
policía para disolver las reuniones sediciosas. En Alem
la legislación de Prusia, Baviera y Sajonia dispone qu
reuniones y procesiones públicas deben ser autorizadas
la policía; no pudiendo celebrarse en donde esté el P
mento, ni tampoco (Prusia) en los alrededores de la
dencia real. Las reuniones en sitios cerrados deben
anunciadas á la autoridad cuando sean políticas: estas
niones pueden ser vigiladas por la autoridad por med
un delegado, el cual, cuando se exceda la reunión vio
las leyes, puede disolverla. Tienen un sentido más li
las legislaciones de Baden y Wurtemberg. Dispone
francesa de 30 de Junio de 1881 lo que sigue: 1.°, las re
nes pueden verificarse sin autorización; 2.°, deben se
cedidas de una declaración señalando el lugar, día y
firmada por dos personas á lo menos, é indicando la fo
objeto de las mismas; 3.°, las reuniones no pueden ver
se en la vía pública; 4.°, toda reunión debe tener una
directiva; 5.°, la autoridad puede asistir á ellas y
disolverlas en el caso de tumulto ó á petición de la

7.—En cuanto á España, pueden citarse como antecedentes la ley de 22 de Junio de 1864, el D. L. de Noviembre de 1868 y la declaración constitucional de 1869. Actualmente se ha de tener en cuenta: 1.º, el art. 13 de la Constitución de 1876, en que se sanciona el derecho de reunión pacífica; 2.º, las disposiciones prohibitivas de la ley orgánica del Poder judicial y constitutiva del Ejército, referentes á Magistrados y militares respectivamente; 3.º, el art. 189 del Código penal, que declara cuáles son las reuniones ó manifestaciones no pacíficas; y 4.º, la ley de 15 de Junio de 1880. Las disposiciones legales más importantes son como sigue: 1.ª, se necesita dar previa cuenta á la autoridad respectiva, por aquél que convoque la reunión, con veinticuatro horas de antelación, indicando sitio, objeto y hora; 2.ª, se considera reunión pública la de más de 20 personas en domicilio distinto del de aquél ó aquéllos que convoquen; 3.ª, requisito igual al del núm. 1.º para los cortejos civiles, etc.; 4.ª, derecho á presenciar la reunión el delegado de la autoridad, que puede disponer la suspensión ó disolver la reunión cuando se celebre fuera de la ley, ó trate de objeto distinto al de la convocatoria, ó embarace el tránsito público, ó esté incursa en el Código penal; 5.ª, excepción de tales requisitos en las procesiones del culto católico, reuniones de este culto y de los tolerados en sus templos, y las de las asociaciones según sus estatutos. (V. R. O. de 8 de Octubre de 1888.)

8.—*Policía de imprenta* (1). En buenos principios jurídicos, el servicio administrativo de la imprenta debiera circunscribirse á la reacción penal. Pero el carácter de la imprenta como medio de formación de la opinión pública, de-

(1) V. Stein, *Verwaltungslehre*, 6.ª parte; Liszt, *Das Reichspressrecht*, 1880; Seydel, ob. cit., IV; Parant, *Leyes sobre imprenta;* Duboc, *Hist. de la prensa inglesa;* Gneist, ob. cit.; Batbie, *Droit public et administratif*, II; Buccelati, *La libertá di Stampa;* Bonasi, *Sulla legge della stampa;* Ellero, *Della legge sulla stampa;* Pascaud, *Du regime de la*

termina en el Gobierno la necesidad de atender á las manifestaciones de su acción; mas sin que esto implique un sistema de prevenciones ó represiones de la libertad de conciencia y de pensamiento. La existencia de una policía de seguridad de imprenta es circunstancialísima, como debida á la desconfianza de Gobiernos débiles, al temor de las iglesias, á los prejuicios tradicionales, y á la repugnancia con que los elementos llamados conservadores han visto siempre la formación de la atmósfera de publicidad en que debe vivir el Estado. La policía de seguridad ó de *desconfianza* de la prensa se ha producido con la *previa censura*.

9.—La *censura previa* implica la facultad en la autoridad de subordinar á su permiso la publicación de lo impreso: lo que implica el poder de definir *a priori* lo inmoral ó lo peligroso de *las ideas*. Los abusos á que esto puede dar lugar no hay para qué decirlo: no debe olvidarse que estas facultades conferidas al Gobierno vienen á convertirse en armas prohibitivas de sus representantes policiacos. Según Seydel, la verdadera inventora de la censura previa fué la Iglesia (1). La introdujo la legislación eclesiástica á fines del siglo XV y principios del XVI (2), no tardando el poder civil en

presse en Europe et aux Etats Unis, 1887; Tambaro, *La libertá della stampa e il Diritto penale*, 1897; Eguizabal, *Apuntes para una historia de la legislación española sobre imprenta desde* 1480 *al presente*, 1879.

(1) Véase Hofmann, *Geschichte der Bücherzensur* (1819), y Wiesner, *Denkwürdigkeit der österreichischen Zensur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart* (1849), citados por Seydel, pág. 10.

(2) Alejandro VI, León X, Const. *Inter multiplices*, 1.° de Junio de 1501.

seguir su ejemplo (1). Abolióse ya en el siglo XVII en Inglaterra, manteniéndose más tiempo en otros países. Hoy puede decirse, siguiendo á Bluntschli, que la libertad de la prensa ha llegado á ser el derecho común de los pueblos cultos (2).

10.– Sin embargo, la abolición de la censura previa del derecho positivo, no obsta para que en los Estados haya legislación de imprenta que tienda, ya á limitar las libres manifestaciones de los periódicos, ya á ordenar la prensa como función social. Examinando Seydel la condición administrativa de la imprenta, señala con el carácter de *limitaciones* las siguientes: 1.ª Exigencias *especiales* para la *concesión* de licencia á los que pretenden establecer una imprenta ó librería, ó publicación como industria. 2.ª Ciertas prohibiciones administrativas; el secuestro preventivo administrativo; el sistema de la advertencia, de la suspensión y supresión de la publicación. 3.ª Exigencia de *fianza* á los periódicos, bien sea con el objeto de dificultar la difusión de la prensa, bien con el de garantir la responsabilidad pecuniaria. 4.ª Dificultades de índole financiera. 5.ª Disposiciones relativas á las limitaciones que pueden recaer sobre el contenido de los escritos. El mismo Seydel señala como condiciones de policía de imprenta, que en sí no entrañan idea de limitación, aquellas exigencias encaminadas á garantir la responsabilidad de los autores, editores y demás de los escri-

(1) Véanse obs. cits.

(2) Se reconoció en Inglaterra en 1694; le proclama el artículo 3.º adicional de la Constitución federal de los Estados Unidos, y consta en las Constituciones de Suiza (art. 55), Noruega (Ley de 1814, § 100), Bélgica (§ 18), Austria (Ley de 1867, art. 13), Italia (art. 28), Holanda (art. 8.º) y España (artículo 13). Véase, respecto de Francia, Ley de 29 de Julio de 1881.

tos impresos, y á registrar, por interés administrativo, el movimiento y vida de las publicaciones.

11.—La legislación de imprenta de los Estados modernos conserva muchas de las disposiciones de policía indicadas. En Alemania la autoridad conserva ciertas facultades extraordinarias para represión del socialismo. En Austria hay concesiones ó patentes especiales de imprenta. En todas partes se conservan las medidas de índole puramente administrativa.

12.—En España las Leyes recopiladas (1502 á 1808) organizaron el régimen de la previa censura y el de severísima represión penal (títulos XVI, XVII y XVIII del lib. VII de la Nov. Recop.) En 1810 las Cortes establecieron la libertad de imprenta. En 1814 volvióse al antiguo régimen, inaugurándose el de libertad en 1820, para ser abolido en 1823 (R. D. de 11 de Abril de 1824 y R. O. de 16 de Octubre del mismo año). Instaurado el sistema constitucional, iniciáronse y estableciéronse regímenes varios. En 1834 reglamentóse la censura, que se abolió en 1837. La legislación se hizo claramente represiva desde 1844 (R. O. de 10 de Abril), manteniéndose con varias reformas bajo el imperio de la Constitución de 1845, salvo el período del bienio de 1854-56. El régimen de plena libertad de imprenta inauguróse en 1868: la prensa sometióse al derecho común. Restaurada la monarquía, dictáronse varias disposiciones (R. D. de 31 de Diciembre de 1875), hasta llegar á la ley de 7 de Enero de 1879, la cual contiene reglas especiales de índole prohibitiva y represiva. El *régimen actual* arranca de la Ley de 26 de Julio de 1883 de policía de imprenta, que, dejando sometida la prensa al derecho común, contiene disposiciones relativas: 1.°, á los requisitos que deben reunir las distintas empresas para su publicación—requisitos de índole preventiva no restrictivos (1);—2.°, á la cesación de los periódicos;

(1) En la publicación de un libro sólo se exige que lleve pie

3.°, á la obligación de éstos de aclarar ó rectificar; 4.°, á las publicaciones clandestinas; y 5.°, á la responsabilidad penal y gubernativa.

13.—*Circulación de las personas* (1).—La libertad de morar y de fijar la residencia es condición de una vida humana racional. El movimiento por el territorio del Estado no debe estar sometido á traba alguna política artificial. Sin duda, importa al Estado tener conciencia del movimiento y situación de la población; pero debe lograr esto por servicios que no impliquen intervención que limite la libertad de morar y situarse el hombre; libertad que, por otro lado, tiene una gran importancia económico-social (2). Esto no obstante, los Gobiernos han considerado á veces la circulación de las personas como materia en la cual su acción debe inter-

de imprenta. La de un folleto pide esto y depositar en el Gobierno ó Alcaldía tres ejemplares al publicarlo. Para publicar un periódico se requiere ponerlo en conocimiento de la autoridad gubernativa cuatro días antes de empezar la publicación, con declaración escrita y firmada por el fundador, donde conste el nombre, apellidos y domicilio del declarante; que se halla en el goce de sus derechos; el título del periódico, días en que ha de ver la luz, y nombre, apellido y domicilio del director y establecimiento donde ha de imprimirse. Debe acompañarse recibo corriente de la contribución de éste. Del periódico deben enviarse tres ejemplares á la autoridad gubernativa.

(1) Mohl, *System der Präventivjustiz*, § 52; Schierlinger, *Die Friedensburgschaft*, 1877; Seydel, ob. cit.—V. Batbie, ob. cit., II; Stein, *Hand.*, I; Gneist, ob. cit., y *El Estado jurídico*, § 122; Luchini, *Sull' ammonizione e sul domicilio coatto (Annali di Statistica:* Sen. II, vol. 75).

(2) Seydel, ob. cit., § 20; Wagner y Nasse, *Tratado de Economía política*, §§ 431 y 448 (1879).

venir por motivos de seguridad. Preciso es, en verdad, hacer una distinción. La libertad de movimientos y de elegir residencia ó domicilio es una condición indispensable de la vida del hombre: en tal concepto, el Gobierno tiene el deber de cumplir su función de seguridad sin molestar á nadie; si molesta, acusará torpeza en sus procedimientos administrativos. Ahora, á lo que acaso puede tener derecho el Gobierno es al *cuidado* y *vigilancia protectora* de ciertos individuos que, por razones personalísimas, no está aquél en el caso de abandonar, sino que, tanto en interés de ellos como en el general de la seguridad, es preciso que conozca y atienda. Hoy realmente es un principio constitucional admitido el de la libre circulación y fijación del domicilio. Por otra parte, ciertas trabas generales molestas han desaparecido. Me refiero á los *pasaportes* y otros documentos exigibles como medio *obligatorio* para identificar la personalidad, á petición de la policía. En cuanto á los pasaportes como documentos de identificación de los viajeros, las leyes inglesas nunca los han exigido. Donde con más rigor se han exigido ha sido en Francia durante la revolución. Hoy en día, prácticamente, los pasaportes nada significan. En los Estados alemanes existen todavía; pero ya no son de hecho obligatorios, salvo en casos excepcionales: lo son en Rusia.

14.—En España existen como documentos del carácter que estudiamos los pasaportes y las cédulas personales: su objeto no es ya limitar los movimientos, sino identificar la persona de los extranjeros—los pasaportes,—y de los nacionales—la cédula personal.—Los pasaportes para salir los españoles fuera de España, ó bien para viajar por España los extranjeros, fueron abolidos por R. D. de 17 de Diciembre de 1862: se expiden á los españoles cuando los solicitan para viajar por países donde

fuesen exigidos (O. de 5 de Agosto de 1870 y R. O. de 15 de Febrero de 1889). Unicamente se ha mantenido la necesidad del pase ó pasaporte para los habitantes de pueblos fronterizos. (Véase R. O. de 3 de Julio de 1875 y 15 de Enero de 1881.) Las cédulas personales, de vecindad, son, más que nada, un impuesto personal (1). Respecto de las condiciones en que los extranjeros pueden penetrar en el territorio español y moverse ó domiciliarse en él, debe consultarse: 1.°, el R. D. de 17 de Noviembre de 1852; 2.°, la R. O. de 12 de Junio de 1854 (sobre los emigrados políticos extranjeros); 3.°, el ya citado R. D. de 17 de Diciembre de 1862; 4.°, la R. O. de 7 de Junio de 1895, etc. Tocante á las emigraciones, véase, sobre todo: 1.°, la R. O. circular de 8 de Mayo de 1888; 2.°, la R. O. de 21 de Octubre de 1889, etc.

15.—Queda indicado cómo se legitima la policía de seguridad respecto de ciertos individuos colocados en condiciones determinadas (2). Hay con relación á éstos un deber de tutela social: una función de vigilancia, de educación, de beneficencia, en suma, que acaso pudiera excusar la de seguridad, y que se impone específicamente á los Gobiernos, encaminada á impedir las manifestaciones contrarias al orden público, que, dadas las condiciones de aquellos individuos, pueden producirse. Stein comprende en un grupo específico las medidas relativas á los *individuos peligrosos:* ociosos, vagos y mendigos, y cumplidos ó licenciados de presidio. La acción de gobierno se propone aquí prevenir los actos delictuosos ó atentados que esas personas, por

(1) Véase, no obstante, el art. 40 del Reglamento del servicio de la Guardia civil.

(2) Véanse las obras citadas en las notas de la circulación de las personas, y además Bolis, *La policia e la classi pericolose della società* (1879); Locatelli, *Sorveglianti e sorvegliati.*

su falta de recursos económicos, por defecto de educación ó por manifiesta naturaleza criminosa, puede temerse que cometan. El desarrollo de esta acción se concreta en limitaciones á la libertad de movimientos, ya señalando un domicilio forzoso, ya prohibiendo acercarse á determinados sitios, ya expulsando del territorio nacional, ya deteniendo al interesado, ya, por fin, sometiéndole al régimen particular de vigilancia de la policía. De todas suertes, aun cuando circunstancialmente se explique esta acción de vigilancia, es lo cierto que su eficacia jurídica y moral será escasísima, si no va acompañada de la acción tutelar, benéfica, encaminada á aminorar la indigencia hasta suprimirla, á impedir la vagancia por el trabajo y á elevar la condición de los penados cumplidos (1).

16.—Entra también en el concepto genérico de la policía de seguridad lo que en general se ha llamado «policía de *armas* (2)» (y explosivos).

Los principios á que obedece el régimen de las armas refiérense á su uso y á su comercio. En cuanto al uso, en España se ha establecido que nadie puede usar armas ni dedicarse al ejercicio de la caza y de la pesca sin haber obtenido previamente una licencia ante el Gobernador de la provincia. Hay

(1) Véase en España el art. 36 del Reglamento de la Guardia civil, que supone como deber de ésta recoger los vagabundos que anden por los caminos y despoblados, y el art. 40 en lo relativo á la vigilancia especial de las personas de mal vivir. Véase también el cap. II de la Cartilla de la Guardia civil, y, por último, las disposiciones análogas del Reglamento y Cartilla del Cuerpo de seguridad y vigilancia.

(2) Seydel, ob. cit., § 28; Löning, ob. cit., pág. 289, y Stein, *Handb.*, I.

varias clases de licencias. El R. D. de 10 de Agosto de 1876 distingue hasta cinco, reducidas luego á dos: la de *caza* y la de *uso de armas*—de todo género de armas: para defensa personal y demás.—(Véase R. O. de 2 de Marzo de 1888.) La autoridad gubernativa está revestida de ciertas facultades para declarar en suspenso las licencias por motivos de orden público. (Véase R. O. de 24 de Noviembre de 1876 y 16 de Enero de 1893.) En cuanto al comercio de armas, las disposiciones refiérense á la necesidad de autorización para verificar el tránsito del exterior al interior, y por el interior, de las armas fabricadas aquí; á exigencias muy minuciosas respecto de la exactitud de los libros comerciales de los armeros, comerciantes de armas, etc., etc. (R. D. de 23 de Junio de 1876.)

Tocante al uso de las materias explosivas, hay que distinguir dos momentos, que son: el de su fabricación y comercio, y el de su uso. En el primer supuesto trátase de una industria peligrosa; en el segundo, de prevenir y evitar los peligros que puedan provenir de su empleo imprudente. En el uso de substancias explosivas hay que distinguir todavía dos modos diferentes, á saber: el empleo lícito y la aplicación criminosa, tal cual, verbigracia, lo ha hecho repetidamente el anarquismo. De la condición jurídica especial de este último modo del empleo de los explosivos hemos hablado ya. En cuanto al uso de los explosivos, las medidas de precaución se refieren á su almacenaje y expendición en las poblaciones. En casi todas partes se ha legislado ó reglamentado esto

En cuanto á España, hállase la materia sometida en gran parte á las *Ordenanzas municipales;* pero hay además la Real orden de 7 de Octubre de 1886, que se refiere á la de 11 de Enero de 1865. Las disposiciones más importantes implican: 1.°, la necesidad de licencia para fabricar, almacenar, vender y exponer á la venta pólvora, cartuchos y substancias explosivas (la fabricación de explosivos se ha convertido recientemente en un monopolio); 2.°, la fijación de cantidad máxima almacenable; 3.°, las condiciones de precaución en que dichas materias han de conservarse y venderse; 4.°, las formalidades con que en la expendición de explosivos debe procederse; 5.°,

la inspección de la autoridad. Sobre el empleo de los explos vos en las minas, véase *Reglamento de policía minera*, a tículos 63 á 71.

17.—Atiende también la policía de seguridad á imped y evitar los peligros que puedan provenir para las person y los bienes del establecimiento y ejercicios de determin das industrias (1). Es corriente comprender aquí la polic de industrias *peligrosas, incómodas* é *insalubres*, en cuanto hay derecho á practicar una industria que ponga en peli la vida, la salud ó la tranquilidad de las gentes, ó sen llamente que perjudique intereses legítimos. La legislaci en este caso, muy confundida á veces con otros puntos vista de carácter social que las industrias suponen, tien por lo común á prohibir la implantación de fábricas previa licencia, para cuyo otorgamiento se investigan an las condiciones de la fabricación, fijando, en su consecue cia, bien la situación territorial del establecimiento indu trial con respecto á los grupos de población cercana, ó bi la indemnización á la ag icultura, ó bien las garantías la construcción necesarias para que no peligre la vida los obreros, así como las precauciones que deben toma en el ejercicio de la industria, en interés también de los t bajadores y del público. En lo que principalmente camb las leyes y reglamentos es en cuanto á los trámites exigi para obtener la licencia de instalación, á las condicio para que resulte bien garantida la existencia, tranquili y comodidad de las personas que viven en las cercan

(1) Hauriou, ob. cit., pág. 463; Batbie, ob. cit., tomo pág. 569: Gneist, ob. cit., pág. 886; Orlando, pág. 252, etc.

del establecimiento industrial, y asegurada la integridad corporal de los obreros. En Alemania, por ejemplo, rigen, entre otras, las siguientes disposiciones: 1.ª, ciertas instalaciones determinadas por la ley necesitan la autorización de la autoridad competente, en virtud de su índole *peligrosa;* 2.ª, la instalación de ciertas industrias, *molestas* por lo menos, corre á cargo de las autoridades locales; 3.ª, los empresarios deben introducir cuantas disposiciones sean necesarias, dada la industria y el lugar, para la mejor seguridad de los obreros; 4.ª, deben además indemnizar los daños que su conducta ocasione. En Francia, la reglamentación de las industrias peligrosas, insalubres ó incómodas, se funda en la clasificación de los establecimientos en tres categorías: 1.ª, establecimientos que deben estar lejos de las habitaciones, á una distancia dada; 2.ª, las que pueden estar cerca de las habitaciones, pero que no han de ponerse en marcha sino después de haberse cerciorado de que no han de incomodar ni causar perjuicios; 3.ª, los que pueden estar sin inconveniente junto á las habitaciones, pero sometidos á la vigilancia de la policía.

En cuanto á España, es bastante confusa la legislación: reina el régimen de las Ordenanzas municipales. En general, están prohibidas dentro de las poblaciones, y á menos de cierta distancia, las industrias que puedan ofrecer peligro, desde los puntos de vista de la seguridad ó de la salubridad. Rezan, sobre todo, estas prohibiciones con los hornos, fábricas de cal y yeso, tenerías y fábricas de aguardientes, tahonas y las industrias movidas á vapor. El Código penal castiga á quien contraviniere las reglas establecidas para evitar los peligros de la industria que los ofrece. (R. O. de 8 de Enero de 1884; Código penal, art. 601; Ley de 1873, citada más adelante.) En 18 de Diciembre de 1890 dictóse un Reglamento para la indemniza-

ción de los daños y perjuicios causados á la agricultura por las industrias mineras. Debe verse también la ley de 24 de Julio de 1873, reglamentando el trabajo de las mujeres y niños en fábricas, talleres y minas, así como el Reglamento de policía minera de 15 de Julio de 1897.

18.—No siempre los autores comprenden como servicio de policía de seguridad la acción que tiende á proteger las vidas y los bienes contra peligros naturales, sin intervención directa de hecho del hombre. Por mi parte, conceptúo que la protección ó auxilio que en una inundación ó incendio presta el Gobierno, así como las medidas preventivas para hacer más tranquila la vida frente á las calamidades naturales, canalizando ríos, levantando diques, procurando organizar cuerpos de bomberos, implica á veces una manifestación de la policía de seguridad.

La legislación positiva enumera entre los servicios que la policía gubernativa debe prestar, el de *prevenir* los accidentes y siniestros y auxiliar á las víctimas de ellos (Regl. de 18 de Octubre de 1887), señalando como deber de los agentes el de *prestar auxilio á las personas que demanden socorro* y á las que se hallaren *en cualquier peligro;* el de *acudir* á los sitios donde tenga lugar un incendio, haya ocurrido alguna desgracia ó siniestro, para socorrer las personas (idem, art. 75).

III.—*El servicio administrativo de la policía judicial, especialmente de la penitenciaria* (1).

A).—*La policía administrativa y la prisión preventiva.*

1.—La policía de seguridad entraña las operaciones de la judicial indicadas antes y cuantas exija la práctica apli-

(1) *Bibliografía:* Lucas, *Du système penitentiaire en Eu-*

cación de la tutela penal. Desde el punto de vista administrativo, la función del servicio judicial se refiere á la prestación de las condiciones de conservación: 1.º, para que la función judicial penal sea posible; y 2.º, para que la determinación penal sea efectiva y eficaz, tanto como

rope et Amerique; De la theorie de l'emprissoneiment; Robin, *Le question penitentiaire;* Röder, *Estudios sobre Derecho penal y régimen penitenciario* (trad. de Romero Girón); *Doctrinas fundamentales sobre el delito y la pena,* especialmente págs. 321 á 351 (trad. de Giner); *Transactions of the international penitentiary Congress held in London,* 1872; Guillaume, *Comptes-Rendus des seances du Congrès penitentiaire de Stockolmo,* 1879; Lastres, *Memoria oficial sobre el Congreso penitenciario de Stockolmo de* 1879; Randall, *The Fourth international prison Congress St.-Petersburg,* 1891; Tallock, *Penological and preventive principles;* Holtzendorff, *Die Deportatione als Strafmittel; Das Irische Gefängnissystem;* Mary Carpenter, *Crofton system* (Congreso de Londres); Van der Brugghen, *Etudes sur le système penitentiaire irlandais;* Borrego, *Estudios penitenciarios;* Lastres, *Estudios penitenciarios;* Salillas, *La vida penal en España;* Concepción Arenal, tomos V y VI, X, XIII y XIV de sus *Obras completas:* los escritos de esta insigne escritora son lo mejor y de más substancia, por el vigor de las ideas, la alteza de miras, la competencia y amor con que los asuntos se tratan, que tenemos en España, y que acaso no han sido superados por muchos trabajos análogos en el extranjero. Aunque sin tratar el asunto en detalle, hay orientación fecundísima en los estudios de Dorado, especialmente en sus *Problemas jurídicos contemporáneos* y en la *Misión de la justicia criminal en el porvenir (España Moderna,* Abril 1897). Como no me es posible fundamentar en el texto las ideas jurídico-penales sobre que debe asentarse el régimen administrativo judicial de prevención y penitenciario, me remito, como á los autores en quienes encuentro una tendencia más conforme con mi manera de ver actual, á la ilustre señora

reparación del daño cuanto como *tratamiento del reo* (1). En el primer respecto interviene la policía, apoyada en el servicio administrativo, en función *investigadora;* en el segundo en función principalmente *penitenciaria.*

2.—Pero en la actividad de la policía, preparatoria de la penitenciaria, hay que distinguir para su régimen administrativo dos momentos, revelándose en el uno la acción propiamente *investigadora* de los delitos y delincuentes en el medio social, y en el otro la *preventiva*, auxiliar del procedimiento judicial, que consiste en rodear al presunto reo de las condiciones necesarias para asegurar su presencia ante la justicia.

3.—La función administrativa en este primer respecto manifiéstase en lo judicial, procurando el personal adecuado y prestándole todos los medios idóneos que la investigación del delito exige; pero de todo esto se ha hablado ya. Manifiéstase luego en el segundo en la preparación y acomodamiento de las medidas que la acción judicial pide para asegurar el reo, bien sea por actos de especial vigilancia ó con la exigencia de ciertas garantías—fianza personal ó de bienes, etc.,—bien sea cuidando de él cuando estuviese detenido ó preso.

Arenal, á Röder y á Dorado. Debe consultarse también Giner, *Curso de filosofía del Derecho*, págs. 382 y siguientes. Datos y detalles de administración penitenciaria, deben verse además en Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, II; Santamaría, ob. cit., págs. 290 y siguientes; Bravo, *Legislación penitenciaria;* Armengol, *Estudios penitenciarios y Cuestiones penitenciarias;* Canalejas, *Cuestiones penitenciarias*, y el *Anuario penitenciario* (1889).

(1) Véanse obs. cits. del Sr. Dorado.

4.—Como el medio más importante de precaución jurídica, desde el punto de vista administrativo, en el caso á que me refiero, es, en el Estado moderno, la *prisión preventiva*, la tarea de la Administración se contrae, sobre todo, á la organización de ésta.

5.—La necesidad de la prisión preventiva y de las operaciones que desde la captura del *sospechoso* de delincuencia tiene que verificar la policía, impone la organización de un servicio administrativo que en todos los países pide: 1.°, el sostenimiento y conservación de *depósitos* de detención; 2.°, la conducción, en su caso, de los capturados ó presentados por reclamación judicial á los depósitos y á las cárceles; y 3.°, el sostenimiento y organización de éstas. El principio *jurídico* de este servicio es el de que la Administración obra en función de precaución social; no desarrolla una acción penal: el detenido por sospechoso debe ser tratado como inocente.

6.—Los depósitos deben existir en gran número, para que la acción preparatoria de la policía resulte fácil y eficaz: deberán estar situados de modo que el sospechoso de delito capturado, pueda ser detenido sin grave extorsión para él ni peligro para la justicia. Son los depósitos lugares donde se encierra provisionalmente al presunto reo, y en donde debe estar el tiempo estrictamente necesario. Y por esta razón dice Doña Concepción Arenal que tienen poco que hacer los que de ellos cuidan. «Vigilancia para que el preso no se fugue; cuidado para que no comunique; exactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas, y miramiento y humanidad con los que han de custodiar (1).»

(1) *Estudios penitenciarios*, I, pág. 109.

De más está decir que los depósitos deben ser habitaciones decorosas é higiénicas.

7.—La conducción de los presos á la cárcel es un acto de importancia en el servicio administrativo. En resumen, debe decirse que la conducción ha de hacerse teniendo en cuenta que es *un hombre* el que se conduce. El presunto reo, dice la insigne escritora citada, debe ser conducido sustrayéndole á las miradas del público y evitándole fatigas y vejaciones: no debe olvidarse el efecto depresivo é inmoral que tiene exponer á un hombre á la vergüenza pública. Mil veces el que salió de su casa avergonzado, llega á la cárcel perdida la vergüenza (1). En virtud de lo expuesto, toca á la Administración: 1.°, organizar el personal conductor; 2.°, sostener en buenas condiciones las cárceles ó depósitos de tránsito; 3.°, procurar los medios adecuados de transporte: caballerías, coches celulares, de motor animal y en los trenes; 4.°, procurar al preso alimentación conveniente; 5.°, custodiarle.

8.—En cuanto á las cárceles donde los presos procesados deben ser recluídos, se han de administrar teniendo en cuenta su objeto. En primer lugar, la prisión preventiva ha de reducirse al mínimum; luego se ha de recordar que los recogidos en ella no son todavía—y quizá no lo serán nunca—*penados*. La necesidad precisa á que las cárceles preventivas responden, señala con toda claridad la misión de la Administración respecto de ellas: por de pronto, la Administración debe organizarlas sin carácter alguno penitenciario, con lo que dicho se está que deben ser distintas de las prisiones propiamente dichas, y al organizarlas ha de

(1) *Estudios penitenciarios*, I, págs. 111 y siguientes.

preocuparse: 1.°, de procurar un personal adecuado; 2.°, de que sean seguros y salubres los establecimientos dedicados al efecto; 3.°, de que reine en ellos el orden necesario, sometiendo á los presos á una prudente disciplina y evitando por el conocimiento de las condiciones personales, en virtud de los antecedentes del preso, que se manifieste un influjo pernicioso de los malos respecto de los buenos; 4.°, de alimentar á los presos con todo lo necesario; 5.°, de vestirlos, si ellos no pudieran hacerlo por sí; 6.°, de organizar el trabajo, que no puede ser impuesto; 7.°, de mantener las relaciones necesarias con las familias de los presos, al efecto de que la prisión no determine el total abandono de éstas; 8.°, de la instrucción que debe facilitarles; 9.°, del régimen interior de la cárcel; 10, del régimen especial á que debe someter las mujeres, los jóvenes y niños sospechosos de delito (1).

9.—Aun cuando es doctrina la expuesta teóricamente muy admitida, dista mucho la Administración de haber llegado á distinguir este momento especial del servicio de la policía judicial. Sin duda el carácter respetuoso del derecho personal, que rechaza la detención y el procesamiento arbitrarios, está reconocido en la ley; es innegable la tendencia á aminorar los motivos de la prisión preventiva, así como á limitar su duración y á indemnizar sus perjuicios (2); pero la gran dificultad está en ordenar los suficientes depósitos con condiciones adecuadas, en establecer la conducción de los presos sin vejaciones y con seguridad, y en distinguir el servicio de la prisión preventiva del genuinamente penitenciario.

(1) Doña Concepción Arenal, ob. cit., I, caps. II al IX.
(2) Véase Giuriati, *Los errores judiciales*.

10.—En España, la legislación se ha preocupado de antiguo con la suerte de los presos. La L. 4ª, tít. IV, lib. VII del *Fuero Juzgo*, habla del tratamiento de éstos, declarando que aquéllos que tuvieren bajo su guarda los presos, si éstos «salieren sin culpa, non demanden á éstos nada por la guarda, nin por los soltar.» Cosa análoga dispone el *Fuero Real* (L. 12, tít. XIII, lib. 4). Las *leyes del Estilo* (LL. CXI y CXIII) hablan de la conducta de los presos, garantizando su vida. Las *Partidas* contienen muy varias disposiciones señalando los lugares de prisión, el régimen interior, etc. (Leyes 1 á 13 del tít. XIX. Part. VII), y declarando que la cárcel debe ser para guardar los presos «e non para facerles enemiga, nin otro mal, nin darles pena en ellas,» limitando á un máximum de dos años la duración de la prisión. Carlos I, Felipe II y Felipe III, dictaron leyes para la conducción de los presos, pudiendo registrarse muy interesantes decisiones en la *Novísima Recopilación*. (V. gr., LL. 10, 11, 12, 18, 19, 24, 25 del tít. XXXVIII del lib. XII.) Ya en el siglo actual se aplican á la condición de la prisión preventiva las Ordenanzas del 20 de Diciembre del mismo año, y otras. Actualmente, en España el régimen jurídico de la detención y de la prisión preventiva tiene su fundamento en los artículos 4.°, 5.°, 8.° y 16 de la Constitución, estando desarrollados en los capítulos II, III y IV del tít. VI del lib. II de la Ley de Enjuiciamiento criminal. Las reglas del régimen administrativo se contienen de un modo especial en los artículos 520 á 529 de esta Ley. Según ellas, la detención debe hacerse con todo el respeto debido á las personas é intereses de los detenidos; éstos deben, en lo posible, estar separados según su edad y circunstancias, no debiendo gozar el concepto de penados. Los establecimientos para los presos son, en primer término, los *depósitos municipales* destinados á custodia de los que se hallan procesados criminalmente, ínterin se les traslada á las cárceles de partido, y éstas y las de Audiencia, según los artículos 7.° y 10 de la Ley de 20 de Julio de 1849. Por otra parte, el Real decreto de 22 de Diciembre de 1889 dispone que los establecimientos destinados á prisión preventiva y penas de corta duración, serán casas de

aislamiento sin la complicación que imponen los servicios de penitenciarías (1). En cuanto á la conducción de presos, rigen varias disposiciones, de que hablaremos al tratar de la conducción de penados. Sólo importa consignar aquí que, según la Ley de 1849 (artículos 31 á 33), la autoridad judicial es quien puede decretar la traslación de presos que cumple la Administración.

11.—Conviene notar que si los principios legislativos del servicio de las prisiones preventivas y lugares de detención parecen inspirados en buenas tendencias, la práctica es una negación bastante general de todo régimen jurídico. Ni los depósitos municipales son siempre lugares salubres ni decentes, ni las cárceles tienen en todas partes las secciones independientes para los presos preventivos, ni la conducción de éstos suele hacerse en las condiciones que la moralidad y la justicia piden.

B).—*La policía administrativa y el régimen penitenciario.*

1.—Revélase la acción administrativa respecto de la policía de seguridad en su aspecto judicial, en la organización y prestación del servicio penitenciario, al efecto de que la acción penal *reparadora* y *tutelar* (véase antes A, núm. 1) sea efectiva y eficaz. La orientación técnica de este servicio depende, en primer lugar, del concepto de la función de la *pena*, entrañando el desarrollo de ésta: 1.°, el criterio jurídico de la acción penal dado su fin; 2.°, la determinación concreta de la pena, según el delito, por el Juez; 3.°, el esfuerzo coactivo con que en su caso puede contribuir el Poder ejecutivo para que la pena se cumpla; y 4.°, la prácti-

(1) Vease cómo se han interpretado estos principios en el Reglamento de 1894 de la *Cárcel Modelo* de Madrid. Luego hablaremos de él.

ca aplicación del tratamiento penal, por obra de administración, en los institutos penitenciarios.

2.—En mi concepto, la pena es una forma de tutela social aplicada al delincuente (1), á la que éste se somete en razón de haber revelado por el delito un estado de incapacidad por vicio, enfermedad ó desequilibrio personal, que debe ser corregido ó enmendado. En su virtud, el servicio administrativo de la pena debe estimarse como función de índole esencialmente tutelar, que se resuelve en un tratamiento, el cual ha de inspirarse en la naturaleza especial del vicio revelado en el delincuente por el delito. La acción de este servicio consiste en poner á disposición del Gobierno los medios ó factores que el tratamiento penal exige en cada caso. Ahora bien: como este tratamiento tiene su razón principal en el estado de perturbación, momentáneo ó natural (2), del sentido moral que en el delincuente se acusa, y ha de acomodarse á las exigencias que su educación pida, ofreciéndose en tal concepto como *un deber* de gobierno, que ha de manifestarse con todo aquel cuidado y respeto que el individuo humano demanda, puede decirse que la administración de la pena, aun considerada como dirección de la policía *de seguridad* por uno de sus propósitos,

(1) Véase Dorado, obras citadas; Giner y Calderón, ob. cit., pág. 382. Mi concepto de la pena rechaza en absoluto toda idea de castigo por expiación con el propósito de producir un dolor cualquiera, sin preocuparse de la redención del reo.

(2) Merced á la distinción que debe hacerse entre los delitos ocasionales, y que no implican una naturaleza depravada, y los crímenes que suponen al verdadero criminal, lo cual no quiere decir que admitamos la doctrina del criminal nato ni menos la del incorregible.

es en el fondo función de *caridad jurídica*, actividad de beneficencia, que tiene que producirse con amor humanitario, con fe en la virtualidad del bien, tomando al delincuente, fuente de peligros sociales, como un desgraciado digno de la más exquisita atención moralizadora. Nada más extraño á este espíritu de amor y de abnegación que el delincuente pide al *sufrir* la pena, que el frío y despreocupado con que suele proceder la burocracia oficial de los centros administrativos; pero téngase en cuenta que con este último espíritu, no hay modo de infundir en esas manifestaciones del deber benéfico del Estado el ideal de justicia que está llamado á realizar (1).

3.—El concepto de la pena expuesto no expresa el sentido dominante en la materia administrativa penitenciaria, ni abarca todas las manifestaciones positivas de la penalidad á que la Administración debe hoy atender. En el concepto reinante en las legislaciones positivas se atiende to-

(1) Esta consideración de la función penitenciaria como una función de beneficencia, me ha hecho alguna vez vacilar en cuanto al lugar propio del servicio administrativo que supone: ¿debería éste ser una dependencia del organismo general de la beneficencia? ¿Debiéramos estimarlo como una manifestación de la función de beneficencia del Estado? Realmente, examinada con detenimiento la función penitenciaria *tal cual hoy* se estima en los Estados modernos, es preciso ver en ella una dirección de la policía de seguridad; el Estado persigue por ella el alejamiento ó represión de verdaderos ataques á la seguridad, lo cual no impide, claro es, que al desarrollar todos los servicios que esa dirección de la policía entraña, tenga que preocuparse con el delincuente, y una vez preocupado con él, ejerciendo un deber de beneficencia, lo someta al tratamiento penal adecuado para su redención.

davía con las penas á fines como la expiación, la ejemplaridad, la intimidación, la defensa del orden social, y vese en el criminal, más que al prójimo extraviado ó viciado merced al concurso de mil concausas, al enemigo con quien se debe luchar quizá para exterminarle, y por eso en la Administración penitenciaria tiene mucha parte el elemento de privación, de castigo, de dolor, de limitación de la personalidad, como ocurre al aplicar las multas, los destierros, las deportaciones, los confinamientos, las penas aflictivas y, por de contado, la horrenda pena capital. Pero sin discutir la razón con que se atribuyen á la pena esos fines; más es, reconociendo que muchos de ellos, v. gr., el de la *seguridad social*, se obtienen como una consecuencia natural del tratamiento tutelar del delincuente, es lo cierto que la Administración en el desarrollo de la función de policía tiene que atender: 1.°, á procurar la reparación del daño causado por el delito (indemnizar á las víctimas, decomisar los efectos, devolver lo robado, etc.) (1); y 2.°, á hacer efectivo el tratamiento penal.

4.—Actualmente conceptúase como materia posible de las penas: 1.°, el patrimonio; 2.°, los derechos civiles y políticos; 3.°, la honra; 4.°, la libertad de movimientos; 5.°, la vida. La idea es que el delincuente, peligro social, debe ser *castigado*, á veces *corregido*, á veces *eliminado*, procurando á veces también *reparar* el daño que hubiere producido con el delito. Ahora bien: conforme con este sentido ecléctico (2), el régimen administrativo penitenciario no se contrae, como es corriente

(1) Véase nuestro Código penal, artículos 18, 47 á 50, 63, y tít. IV del lib. I.

(2) Dominante en nuestro Código, donde hay pena de muerte, penas aflictivas y correccionales, y accesorias.

admitir, á cuidar de los establecimientos penales, sino que, por ejemplo, en España atiende: 1.°, á hacer efectivas las multas, acudiendo, cuando fuere preciso, al Ejecutivo (1); 2.°, á poner por obra la suspensión del ejercicio de los derechos civiles y políticos (2); 3.°, á practicar, si hubiere lugar, las operaciones que atañen al honor (3); 4.°, á hacer efectivas las limitaciones á la libertad de circulación, y á proporcionar y sostener los establecimientos penales en donde el penado fuese recluído; y 5.°, á cumplir la triste tarea de ejecutar la pena de muerte (4). En ciertos países la acción administrativa oficial, mediante el auxilio de organismos ó institutos de Administración privada, atiende también al cuidado del cumplido, ó del que hubiere obtenido la libertad condicional.

5.—Lo que pasa es que, siendo la privación de la libertad, ya como simple medida de separación, ya como castigo, ya, en fin, como condición para desenvolver un tratamiento penal, dase el nombre de sistema penitenciario á la manera y procedimientos de organización y administración interior de los establecimientos penales: prisiones, cárceles, y por extensión colonias penitenciarias. El estudio de estos sistemas en sus principios no cae dentro del Derecho administrativo; pero esto no obstante, *el régimen penitenciario, desarrollado según los principios penales imperantes; definido en el derecho positivo, y acomodado á las exigencias del criterio constitucional, es obra de un servicio de la Administración.*

6.—La importancia del régimen penitenciario, como ré-

(1) Véase el procedimiento para hacerlas efectivas.

(2) Todas las operaciones que esto supone: v. gr., al privar del derecho electoral.

(3) Véase Cód. penal, art. 120.

(4) Véase Cód. penal, artículos 102 á 104.

gimen de prisiones ó de cárceles, origínase con el advenimiento de las teorías penales, que ven en el delincuente algo más que un objeto de venganza, y en la pena cierto propósito de dignificación del culpable. Mientras el reo se ha estimado sólo como un peligro que conviene suprimir, la Administración tenía poco que hacer con relación al reo: cumplía con quitar á la sociedad la preocupación del delincuente. Mas al iniciarse, principalmente con Beccaria, el movimiento penalista humanitario, surgió la necesidad de fundar una Administración penitenciaria encargada del régimen de las prisiones. Al inmortal Howard (1) se debe (1777) el primer vigoroso impulso en la reforma penitenciaria. «Su queja elocuente y conmovedora—dice Röder—fué la que removió el antiguo sistema, motivando en Inglaterra intentos de mejoras en las instituciones carcelarias; intentos que desgraciadamente no produjeron resultados verdaderamente prácticos ni aun mucho después, á pesar de los esfuerzos de S.-Romilly y de Th. F. Buxton (2).» Realmente el impulso más enérgico débese quizá á los Estados Unidos (3). Consecuencia de todo el movimiento de refor-

(1) Randall, ob. cit., pág. 159; Calvete, *Juan Howard* (1876).

(2) Röder, *Estudios*, etc., pág. 273.

(3) De allí provino también el sistema actual de los Congresos internacionales de las prisiones. En estos Congresos se han puesto de manifiesto, de un lado, las necesidades impuestas por el desarrollo de los sistemas penitenciarios, siempre defectuosos; las aspiraciones del mundo culto y de los especialistas, y las medidas recomendables en el triple respecto legislativo, administrativo y preventivo. El primer Congreso celebrado fué europeo principalmente: verificóse en Francfort en 1845. Este Congreso votó resoluciones favorables al régimen celular, á la

ma penal efectuado durante el siglo actual, y que aquí no es dable ni resumir siquiera, ha sido la producción doctrinal y práctica de los diferentes sistemas, según los cuales se ha querido organizar el medio prisión para recluir y reformar el delincuente. Estos sistemas los reduce Doña Concepción Arenal á los siguientes (1):

7.—1.° De *clasificación;* es el más antiguo: por él se encierra al penado, y comprendiendo que puede degradarse con el trato de otros peores que él, peligro real de las antiguas cárceles, según el régimen de la comunidad confusa, agrúpase á los diferentes criminales según los delitos. El principio de la clasificación, atendiendo á las edades (adultos, jóvenes) y á los sexos, es racionalísimo; no así el de

revisión del Código penal y al establecimiento de sociedades de patronato. Al siguiente año celebróse otro Congreso en Bruselas: en él se acometió la materia relativa á la creación de Casas de educación correccional para jóvenes delincuentes; también se fijó en la organización de las instituciones de patronato. El primer Congreso verdaderamente internacional fué el de Londres de 1872: tratáronse en él diferentes cuestiones en las tres secciones siguientes: 1.ª, Derecho procesal penal y policía preventiva; 2.ª, presos; 3.ª, tratamiento del cumplido. El Congreso creó un Comité internacional permanente de las prisiones, que citó nueva reunión en Stockolmo en 1878. En ésta se trataron también asuntos de régimen legislativo y penitenciario, dando mucha importancia á la organización del patronato de los cumplidos. Posteriormente se han reunido Congresos internacionales en Roma (1885), San Petersburgo (1890) y París (1896). Puede verse una reseña muy completa de ellos hasta el de San Petersburgo inclusive, en el informe citado de M. Randall (Washington, 1891).

(1) Véase su trabajo *A todos* (tomo X de las *Obras*), y tomo I de los *Estudios* (VI de las *Obras*), y Röder, ob. cit.

la clasificación por delitos, que sólo tiene un alcance material, pues la igualdad del delito no implica analogía fundamental psicológica del sujeto, y la agrupación de los delincuentes de un mismo delito no evita el influjo de degradación del más intensamente criminal sobre el menos.

2.° *Colonias penitenciarias*, que no es un sistema de general aplicación, pues consistiendo en la traslación del criminal á otros países, lo primero que se necesitan son colonias. Tiene en su defensa este sistema, donde es posible, la esperanza de que, sometido en la colonia á un buen régimen educativo y tutelar, el criminal se reforme bajo la acción de un medio físico y social distinto; pero ofrece varias dificultades: 1.ª, no puede ser único, ya porque no todos los penados deben ser deportados, ya porque algunos no pueden serlo; 2.ª, las colonias mismas, en llegando á cierta altura, pueden rechazar de su seno á los deportados, como le ha ocurrido á Inglaterra; y 3.ª, el sistema puede llegar á ser un estímulo del crimen, como ha pasado en Inglaterra y aun pasa en otras partes. Por otro lado, ¿está tan claro que la deportación sea justa? Sin embargo, la pena de deportación goza hoy de gran predicamento entre los penalistas.

3.° *Sistema celular* ó de Filadelfia, de separación ó singular, que consiste en la incomunicación de los criminales entre sí, con trabajo; incomunicación absoluta casi y permanente, salvo la visita de los empleados, sacerdotes, personas consagradas á la reforma moral de los penados, etc. Se pretende con el aislamiento: 1.°, evitar el contagio; 2.°, suscitar el remordimiento; 3.°, impedir desórdenes; 4.°, procurar la posibilidad de los influjos reformadores, etc. Pero se objeta en contra de él: 1.°, que dificulta la organi-

zación del trabajo; 2.°, que produce graves trastornos mentales; 3.°, que el aislamiento absoluto embrutece; 4.°, que para nada sirve con relación á los criminales ignorantes, en quienes no puede suscitarse por lecturas y reflexiones personales la elevación del ánimo; 5.°, que vicia y enerva la voluntad por la inercia que impone.

4.° *Sistema mixto* (de Auburn), que combina el aislamiento con la vida en común, según el régimen del silencio. Los penados duermen aislados y trabajan juntos, pero en silencio. Ofrécense en éste muchas de las ventajas del régimen celular, con no pocos de sus inconvenientes atenuados; pero todavía persisten no pocos de éstos, pues no es tan fácil hacer guardar el silencio ni evitar la comunicación entre los penados, aparte de que no significa un gran alivio con respecto al aislamiento lo del silencio en común.

5.° *Sistema progresivo ó irlandés.* Consiste este sistema en aplicar, según un proceso evolutivo, la penalidad al delincuente, empezando por el sistema de riguroso aislamiento celular, siguiendo por el régimen mixto de aislamiento nocturno y trabajo diurno en común, y ajustándose el desenvolvimiento de este régimen á grados distintos de intensidad en las restricciones que al penado se imponen. El desarrollo del sistema se completa con dos ulteriores períodos: de *prisión intermedia*, ó sea cuando el penado goza de ciertas consideraciones y hasta de cierta libertad, y el de libertad *condicional*, en que el procesado puede ya hacer uso de su *libertad* de movimientos, aunque bajo la vigilancia y cuidado de la autoridad, que habrá de guiarle y conducirle en sus primeros pasos de vuelta á la vida social. Quizá es este sistema el que más se acerca al ideal de un

tratamiento penal, dado que haya de haber prisiones (1).

8.—Realmente, un sistema penitenciario: 1.°, no puede circunscribirse á un régimen carcelario, y éste debe de estar en armonía con todo el sistema penitenciario; 2.°, no puede encerrarse en un procedimiento curativo determinado; 3.°, no debe obedecer á decisiones judiciales fijas; 4.°, no puede ser reglamentado en todos sus detalles: un sistema penitenciario debe ser humanitario, esencialmente educativo, atento con el delincuente de un modo individual, indeterminado en cuanto al tiempo, y no debe circunscribirse á la cárcel, que acaso debe tender á no ser cárcel siquiera, sino lugar de tratamiento de delincuentes, prolongando su acción por el influjo y el concurso caritativo social fuera de los muros de la prisión, con la tutela y cuidado del cumplido. Sin poder entrar aquí en todos los detalles, el tipo de penal—*reformatory*—que acaso procura cierta orientación ideal, aunque lleno todavía de arcaísmos penitenciarios, lo ofrecen quizá ciertos establecimientos norte-americanos, como la prisión de mujeres de Sherborn y el *reformatary* de Elmira, en Nueva York (2).

(1) Holtzendorff, ob. cit.; Van der Brugghen, ob. cit.

(2) El *reformatory* de Sherborn, situado cerca de Boston, es una prisión de mujeres: está dirigido por una mujer, que en 1895 ó 96 era Mme. Johnson, mujer excepcional, según la describe Mme. Bentzon. El régimen de este establecimiento, que suele tener hasta 400 reclusas, es muy interesante. La directora con su bondad, junto á una gran energía, lo domina todo, sin necesidad de apoyo externo alguno: conoce á cada una de sus prisioneras, tratando á cada cual según su tipo y necesidades. El edificio, bien situado, es alegre y está muy bien servido; la disciplina, quizá excesivamente severa á veces, descansa en el principio curativo y correccional del reo; lo

9.—Conviene señalar ahora cuáles son concretamente las preocupaciones ó problemas del orden administrativo en el régimen penitenciario. Toca á la Administración en gran parte: 1.°, decidir el desarrollo práctico del régimen; 2.°, la total organización de los establecimientos penales como servicio del Estado; 3.°, la general formación y distribución del personal; 4.°, el desenvolvimiento de la relación económica de sostenimiento de todo el servicio carcelario.

10.—En cuanto al desarrollo del régimen, el papel de la

esencial es educar á la delincuente, elevarla y devolverla al mundo sana de alma, redimida. Como en el *reformatory* de Elmira, se cuida mucho de la higiene física de las reclusas, de sus maneras, de todo, en suma, lo que pueda sugerir el ideal de una vida exterior é interiormente honorable, combinado todo ello con castigos, etc. La consideración de que las reclusas son criminales, no es un obstáculo para procurarles todas las comodidades y los goces del espíritu indispensables. La aplicación de estos procedimientos de reforma, sin embargo, no deja de encontrar reparos. «Penalistas que blasonan del más riguroso determinismo, y otros cuyos sentimientos humanitarios hacia los delincuentes no pueden ser puestos en duda, claman contra el hecho de que los penados estén mejor tratados muchas veces dentro de los establecimientos penitenciarios..... de lo que pueden estarlo en su casa muchos trabajadores honrados, dignos de mejor suerte que aquéllos. Este modo de ver las cosas creo que exige rectificación. Nadie se extraña de que á los dementes se les trate en ocasiones mejor que á los sanos, porque justamente por ser dementes necesitan ser tratados así. ¿Por qué no ha de suceder lo mismo con los delincuentes?» Véase Dorado, *La Justicia criminal*, etc., en *La España Moderna*, Abril 1897. Véase también sobre Sherborn, Th. Bentzon, *Les americaines chez elles*, págs. 205 y siguientes, y *Annual Report of the Board of Managers of the New York State-Reformatory-At-Elmira* (1892).

Administración está limitado por el deber de sujetarse á las prescripciones y orientación jurídicas del Código penal; pero como la Administración no es un instrumento mecánico, sino una institución humana, siempre habrá de quedarle, dentro de la orientación jurídica de la finalidad penal, margen más que suficiente para obrar, sobre todo en lo relativo al desenvolvimiento del régimen interior de las prisiones (1). Por otra parte, corresponde á la Administración: 1.°, llevar á efecto el sistema de construcciones carcelarias; 2.°, acomodar prudencialmente los edificios á las necesidades del sistema penal (2); 3.°, practicar el régimen de vida del penado en la prisión, y así á ella compete, dentro de ciertos límites, fijar el horario, la alimentación; atender á las exigencias higiénicas, al vestido y demás del penado; 4.°, desarrollar el régimen de trabajo más conforme con la pena (3), etc., etc.

11.—En cuanto á la organización de los establecimientos penales, se ha de decidir para que la Administración se acomode á las circunstancias: 1.°, si el servicio ha de ser único, nacional y uniforme, ó si conviene dejar una participación á la vida local, admitiendo la posibilidad de la fundación privada de establecimientos penales, aunque sea bajo la inspección jurídica del Estado; 2.°, si debe concederse á

(1) Véase sobre este punto la conclusión 7.ª del Congreso penitenciario de Stockolmo.

(2) Véase acerca de esto las indicaciones recomendadas por el Congreso penitenciario de Roma (1885) en las conclusiones de la cuest. 1.ª en la sec. II.

(3) Véase lo decidido acerca del trabajo en las prisiones por el Congreso de San Petersburgo en las conclusiones de la sección II.

la administración de las diversas penitenciarías amplia potestad reglamentaria. Naturalmente, no cabe decidir en principio, y de una manera general, lo que en estos dos puntos conviene; pero sin duda parece oportuno afirmar, que dentro de los amplísimos límites en qué un Código penal debe proceder al fijar las penas, y teniendo en cuenta, de un lado, que éstas no deben ser prefijadas, como generalmente se hace en las sentencias, y de otro, que todo tratamiento curativo y educativo tiende á ser individual, el sistema penitenciario debe ser una dependencia principalmente nacional, dejándose una gran amplitud para la acción especial de la Administración, lo cual no obsta para que el Estado pueda aceptar el concurso de la iniciativa privada en punto á la formación de penales, siempre y cuando que se trate de obras de *beneficencia* y no de *explotación*. Por lo demás, la variedad de establecimientos se impone de un modo apriorístico, en atención á la necesidad fundamental de la distinción de los criminales jóvenes, adultos y hombres ya formados, y de la de los sexos (1).

12.—Organizar el personal de los penales es, ó debiera ser, el cuidado primordial de la Administración. La ley, teniendo en cuenta que no se *puede hacer una cosa sin saber hacerla*, y además que pocas obras humanas habrá tan difí-

(1) El Congreso de Stockolmo recomienda que sin afectar á la uniformidad del servicio en la aplicación de las penas, la administración de las prisiones debe gozar de un poder discrecional dentro de los límites señalados por la ley, á fin de aplicar el espíritu general del régimen á las condiciones del penado. También aconseja la dirección de las prisiones por un Poder central.

ciles como la de *corregir* al delincuente (1), debe poner la aspiración muy alta, y en vista: 1.°, del régimen adoptado; y 2.°, de las exigencias del servicio, crear un personal *facultativo*, técnico, inteligente á quien encomendar el cuidado inmediato de las prisiones. Sin poder señalar aquí todos los detalles del caso, parécenos que una buena administración penal exige: 1.°, un personal facultativo, preparado en el conocimiento de lo que es el régimen de los penados, en íntima relación con el personal judicial; 2.°, un personal de inspección oficial, burocrático y social á la vez; 3.°, un personal subalterno para el desempeño de los oficios más mecánicos; y 4.°, un conjunto de corporaciones é institutos representativos, encargados de auxiliar en sus tareas al personal facultativo y de completar la obra de redención del penado en el período de libertad condicional, si la hubiese, y cuando en el concepto de cumplido vuelva de nuevo á la vida social el penado (2). Naturalmente, la condición técnica del personal facultativo cambiaría en cuanto á su preparación cuando se trate de la corrección de jóvenes delincuentes, debiendo ser de mujeres cuando se trate de criminales del sexo femenino.

13.—Por último, en lo tocante al régimen económico la acción administrativa debe acomodarse á la ley general de contabilidad del Estado, según las exigencias que el sostenimiento de las prisiones impone.

14.—No puedo dedicar gran espacio á inferir cuáles son

(1) Doña Concepción Arenal, *Estudios*, II, págs. 299 y siguientes; *Informe presentado al Congreso penitenciario de Stockolmo*, en las *Obras*, tomo XIV.

(2) Sobre el personal, ver las conclusiones del Congreso de Stockolmo (4.ª de la sec. I) y de San Petersburgo (3.ª, sec.

hoy las tendencias más generales y dominantes en la ciencia penitenciaria. Creo, sí, poder afirmar que la opinión de las gentes que, al contemplar al criminal como un peligro social, no se olvidan ni de las causas de ese peligro ni del sujeto que lo produce inmediatamente, se inclina al sistema penitenciario que procura, no ya la corrección, sino la redención del reo: se proscriben las penas expiatorias y se tiende á las utilitarias ó finales. Técnicamente se recomienda por los Congresos el régimen del aislamiento individual, combinado con el progresivo y completado con la libertad condicional y las instituciones preventivas de tutela del reo cumplido; se persigue, en suma, una conciliación entre la intimidación y la regeneración moral y económica del reo (1).

15.—Tampoco puedo detenerme en exponer el estado actual del régimen penitenciario en los diferentes países.

(1) La índole de este trabajo me impide detenerme en más detalles. Conviene advertir que no deja de haber quien estime las prisiones como medio que debe suprimirse; muchos criminalistas (véase el Congreso de París) se inclinan á sustituir los medios de privación de libertad por otros: la deportación se recomienda con gran entusiasmo. Tampoco puedo detenerme en lo relativo á la constitución de instituciones tutelares penitenciarias de jóvenes delincuentes y de las sociedades de patronato de los cumplidos, debidas muy particularmente á la iniciativa extraoficial. Acerca de estos últimos puntos, véanse las conclusiones del Congreso de San Petersburgo y las resoluciones del Congreso internacional de Amberes para el estudio de las cuestiones relativas al patronato de los reclusos. En cuanto á la orientación general de las sociedades de patronato, véase C. Arenal, *Obras*, tomo VI, pág. 321, y XIV, págs. 212 y 231.

En el Norte de América se han hecho en la materia notorios progresos. Según el Sr. Rivier, «Alemania va lenta, pero metódica y seguramente, á la transformación de las prisiones. Lo mismo ocurre en Hungría, donde recientemente se han inaugurado varias construcciones, aumentándose el número de las celulares, habiéndose terminado en Budapesth una Casa central para 800 presos. En Italia se prosigue con gran persistencia la transformación de las prisiones. En los Estados secundarios, Bélgica y Holanda han realizado por entero la reforma. En España y Portugal se imita á Francia y á Turquía: no se hace nada (1).»

16.—El servicio penitenciario depende del Ministerio de Justicia en Bélgica, Austria, Hungría, Rusia, Servia, Dinamarca, Suecia, Alemania (prisiones preventivas). En otras partes depende del Ministerio del Interior.

C).—*Del régimen de las prisiones en España.*

1.—Que nuestro régimen penitenciario dista mucho del ideal, no hay para qué esforzarse en demostrarlo. El primer párrafo del *Anuario penitenciario* es bien sugestivo en este respecto. «*Todavía*—dice—puede ser directamente estudiado en nuestro país, que bajo este punto de vista constituye un museo de prisiones (2), el desarrollo de la arquitectura carcelaria *desde el siglo* XIII (cárcel de Jaca) hasta nuestros días, conservándose ejemplares de todas las épo-

(1) Rivier, *Chronique penitentiaire*, en la *Revue du Droit public* (París, 1896), tomo V, pág. 336.

(2) Y un museo de penas, desde las muy arcáicas hasta las menos arcáicas, porque apenas hemos salido de lo arcáico en materia penal.

cas intermedias (1).» Lo que esto supone, bien á la vista está con fijarse en las condiciones que, á pesar de las reformas, pueden reunir para practicar un tratamiento penal, edificaciones de tiempos tan poco preocupados con la redención moral del reo. No debe olvidarse que á ellas y á lo que en ellas pasaba, se referían los escritores que por los siglos XVI y XVII pretendieron llamar la atención pública hacia la reforma de tan benéfico servicio: los Guevara, Sandoval, Cristóbal de Chaves, Cerdán de Tallada y otros (2). Por lo demás, no estamos tan lejos de los días en que una escritora ilustre decía que «el régimen de nuestros establecimientos penales prueba el olvido de nuestro interés, de nuestro deber, y da vergüenza (3);» ni aquéllos en que un Ministro de Gracia y Justicia declaraba en pleno Parlamento que «en nuestras prisiones los criminales *se hacen peores y se escapan;*» esto sin contar con lo descuidado de su régimen interior, con los abusos mil que constantemente se advierten y denuncian y con el desbarajuste legal (4).

(1) Pág. 11.

(2) Guevara, *Libro de los inventores del arte de marear y de muchos trabajos que se pasan en las galeras* (1539); Sandoval, *Tratado del cuidado que se debe tener con los presos* 1564); Cerdán de Tallada, *Visita de la cárcel y de los presos* 1574); Chaves, *Relación de la cárcel de Sevilla* (1585).

(3) C. Arenal, *A todos: Obras*, X, pág. 168.

(4) Nada más embrollado y disperso que nuestra legislación penitenciaria. No se ha ordenado de un modo adecuado oficialmente. Hubiera sido un buen guía el *Anuario*, si se hubiera seguido publicando, mejorándolo con índices cronológicos y alfabéticos para su fácil consulta; pero por lo mismo que el *Anuario* era una obra útil que honra al Ministro que la inició y á los funcionarios que la han preparado, no se ha dado á luz

2.—La historia de nuestro sistema carcelario, en lo que á la indicación legal se refiere, puede seguirse en nuestros viejos Códigos. En el *Fuero Juzgo* nada se encuentra digno de mención: no podía esperarse otra cosa, así como tampoco podía esperarse más de los Códigos posteriores, tales como el *Fuero Viejo*, ya que su régimen penitenciario era incompatible con aquellas rudas penas eliminatorias impuestas por la barbarie de los tiempos. Del *preso*, no del penado, preocúpanse, como ya dijimos, las *Leyes del Estilo*, las de *Adelantados* y las *Nuevas;* preocupación que sigue en las *Partidas*, según las cuales, como es sabido, la cárcel no es prisión, sino lugar para custodia de los procesados (1). Posteriormente, merced á motivos utilitarios, cambiáronse las penas, en el sentido de eliminar de un modo relativo al reo, sí, pero aprovechando su fuerza. Así nacieron la pena de *galeras* y los *galeotes de remo*, regularizados primero por Carlos I, luego por Felipe II y Felipe III, y más tarde por Carlos III (2) Este Monarca fué también quien hizo una clasificación de delincuentes, en atención á su carácter de incorregibles ó corregibles (L. 7.ª, tít. IV del libro XII de la *Nov. Recop.*) Las penas generales de privación de libertad no aparecen sino hasta muy cerca de nuestros tiempos, y aparecen como las de galeras: para aprovechar la

más que el primer tomo el año 1889 Para consultar la legislación penitenciaria, como publicaciones oficiales, fuera del *Anuario*, hay una *Colección legislativa de presidios y cárceles* (hasta 1860), y se hace con gran lentitud un *Diccionario administrativo de establecimientos penales y cárceles;* hay otras publicaciones que pueden consultarse, como la citada del Sr. Bravo (hasta 1891) y la de Teijón, *Colección legislativa de cárceles*. No conozco otra publicación *(Diccionario)* creo que del Sr. Cadalso Un resumen bastante bien ordenado y elemental de lo legislado es el del Sr. Santamaría, obra citada, pág. 309.

(1) Véase *Anuario*, pág. 165; Cadalso, *Crónica penitenciaria*, *Revista política*, tomo I, pág. 206 (1897).

(2) Pragm. de 31 de Enero de 1530 y R. C. de 1784.

fuerza que supone el reo. El sentido utilitario afírmase en la creación de los presidios-arsenales, en la aplicación de los penados á las minas y obras públicas, etc., etc. Sin embargo, conviene notar cómo al lado del mero sentido utilitario aparece cierto espíritu humanitario: en la *Ordenanza para el gobierno de los presidios de los arsenales*, de Carlos IV (1804), recomiéndase un sistema en que, cumplidas las penas, resulten los penados buenos artesanos (1). Ya en el presente siglo la Constitución de 1812 (art 297), pedía una reforma de modo terminante. «Se dispondrán—dice—las cárceles de manera que sirvan para asegurar y no para molestar á los presos.....» que no podrán estar «nunca en calabozos subterráneos ni malsanos.» Posteriormente, en 1834, acentuóse la reforma con la publicación de la *Ordenanza general de presidios*, designándose en 1835 una Comisión para la reforma de las cárceles. A partir de aquí, la legislación no deja de ser abundante. Conviene citar: 1.°, la R. O. de 2 de Marzo de 1843, adicional á la Ordenanza de 1834, sobre el empleo de los confinados en las obras públicas; 2.°, Regl. para el orden y régimen interior de los presidios de 1844; 3.°, R. D. de 25 de Agosto de 1847 sobre creación de tres Cárceles Modelos en Madrid, y Regl. para las cárceles de capitales de provincia; 4.°, el Cód. pen de 1848; 5.°, la L. de prisiones de 26 de Julio de 1849; 6.°, otras varias disposiciones que en nada cambiaron lo substancial del régimen penitenciario, hasta la ley de bases de 21 de Octubre de 1869 para la reforma de dicho régimen; ley muy censurada (2) y que quedó sin efecto por la de 23 de Julio de 1878.

3.—Actualmente, los fundamentos de nuestro régimen penitenciario son todavía las Ordenanzas de 1834 y la L. de 1849, con la de 1878 citadas; pero deben estas disposiciones genera-

(1) Antes la iniciativa privada había producido la Real Asociación de la Caridad (1799), encargada de cuidar de los presos pobres, intentándose en 1805 la construcción de una cárcel, vistos el sistema de Filadelfia y la panóptica de Bentham.

(2) Por ligera, poco preparada, mal orientada é impracticable. Véase C. Arenal, *Obras*, X.

les rectificarse y completarse en el respecto administrativo: 1.°, con el Regl. de 31 de Enero de 1882 para la penitenciaria de mujeres de Alcalá; 2.°, con el Regl. de 8 de Octubre de 1883, reformado en 23 de Febrero de 1894 para la Cárcel Modelo de Madrid, mandada construir por L. de 8 de Julio de 1876; 3.°, por la reorganización de la Dirección de Establecimientos penales, como consecuencia de su incorporación al Ministerio de Gracia y Justicia, por el art. 6.° de la L. de presupuestos de 1887—véase R. D. de 28 de Octubre de 1889, 28 de Agosto de 1893 y R. O. de 18 de Febrero de 1896;—4.°, con las disposiciones que han creado y organizado el Cuerpo de Establecimientos penales—véase R. D. de 23 de Junio de 1881, 13 de Julio de 1886, 11 de Noviembre de 1889 y 16 de Marzo de 1891; —5.°, con las encaminadas á la clasificación de los establecimientos penales y á su régimen interior—véase R. D. de 6 de Noviembre de 1885, 11 de Marzo y 15 de Abril de 1886, y R. O. de 1.° de Julio y de 25 de Octubre de 1886, R. D. de 11 y 18 de Agosto de 1888, R. O. de 9 de Agosto de 1889 y R. D. de 24 de Noviembre de 1890;—6.°, con las referentes á la organización del trabajo é instrucción de los penados; especialmente R. D. de 29 de Abril de 1889, 23 de Diciembre del mismo año creando la colonia penitenciaria de Ceuta y circular de 1 ° de Febrero de 1885;—7.°, con las disposiciones referentes al transporte de presos y penados—R. D. de 2 de Enero de 1883, R. O. de 24 de Enero de 1895 y circular de 17 de Mayo de 1887;—8.°, con las relativas á la organización de las Juntas de prisiones, según el R. D. de 27 de Agosto de 1888 y Regl. de 14 y 21 de Septiembre; 9.°, con las de organización de penados y rebeldes, según la Real orden de 5 de Diciembre de 1892 y 1.° de Abril de 1896; 10, con el R. D. de 10 de Septiembre de 1896, estableciendo normalmente el servicio de identificación antropométrica en las cárceles; y 11, con la R. O. de 20 de Agosto de 1896, creando una Comisión para proponer soluciones á ciertos problemas del régimen presidial, etc.

4.—Para formar idea de nuestro régimen penitenciario, es preciso examinar los siguientes puntos:

A. *Principio jurídico de la orientación penal.*—Es esencialmente ecléctico, según el Código (1): en éste hay penas eliminatorias; las hay que responden á la idea de la intimidación y del castigo por el castigo—las *aflictivas;*—las hay que *parecen* inspirarse en el sentido de la reforma del culpable—algunas de las llamadas *correccionales;*—las hay de simple policía, sin contar las comunes y las accesorias (véanse los capítulos II y III del tít. II, lib. I del Código penal). En las ideas y propósitos de la Administración se ha manifestado cierto espíritu muy simpático hacia el correccionalismo, y se ha proyectado una reconstitución total del régimen de prisiones con cierto carácter humanitario, aceptando el sistema de Ausburn unas veces; otras aplicando el procedimiento progresivo; pero todo ello muy mezclado y habiéndose logrado muy poco en la práctica (2).

5.—B. *Posición oficial del servicio administrativo peni-*

(1) Le llamamos *ecléctico* para no ser irrespetuosos con la ley; pero más que *ecléctico* es otra cosa: no es nada. Doña Concepción Arenal juzga en uno de sus escritos que no parece que el legislador se haya preocupado para nada con el fin propio de la pena, ya que las hay en él tan aparentemente heterogéneas, contradictorias, y, lo peor de todo, indefinidas en cuanto al contenido educativo ó correccional. Ahora bien: aun cuando del Código penal no dependa todo el régimen penitenciario, su orientación debe estar en él, y la Administración, para procurar al Estado las instituciones carcelarias, debe saber lo que el Estado le pide. Probablemente con un Código penal más cuidado estaríamos tan mal como estamos; pero no puede ponerse en duda que el desbarajuste, en cuanto al criterio administrativo penitenciario, se compagina muy bien con la falta de criterio criminológico del Código.

(2) Para ver lo más que hasta ahora hemos logrado en el régimen *correccional*, debe verse la llamada *Cárcel Modelo* de Madrid en la crítica de la misma por Doña Concepción Arenal *(Obras*, X). Véase *La Cárcel Modelo de Madrid y la ciencia penitenciaria*, de D. Pedro Armengol.

tenciario.—Constituye una dependencia del Ministerio de Gracia y Justicia todo lo referente á la dirección de los *Establecimientos penales*, dividida en dos secciones: 1.ª, administrativa, que comprende los negociados de intervención y contabilidad, suministros, conducción de penados, personal; y 2.ª, penitenciaria y del personal central con los negociados de régimen, destino de penados, obras y sanidad, registro de penados y general. El organismo territorial tiene por autoridades al Director general, los gobernadores y alcaldes; el organismo técnico se halla constituído en cuanto al régimen personal: 1.º, por las autoridades indicadas; 2.º, por las *Juntas de prisiones*, que entrañan la participación del elemento social en el régimen penitenciario. El sistema actual de las Juntas comprende: *a)*, la *Junta superior de prisiones*, creada en 1888 en sustitución del Consejo penitenciario: reside en Madrid, y la componen la Sala de gobierno del Tribunal Supremo, dos Senadores, dos Diputados, el Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia, el Presidente de la Audiencia de Madrid, el Director jefe del ramo y representaciones de varias corporaciones. Son atribuciones de esta Junta: 1.º, vigilar é inspeccionar los establecimientos penales; 2.º, emitir dictamen en los asuntos de prisiones que el Ministro le someta y en aquéllos en que deba ser oída; 3.º, proponer al Ministro reformas en el sistema penitenciario; 4.º, proteger á los presos y á los penados cumplidos, y fomentar asociaciones para estos fines. Divídese la Junta en cuatro secciones: de *vigilancia é inspección*, *consultiva*, de *reforma* y de *patronato* (véase el Regl. de 14 de Septiembre de 1888); *b)*, las *Juntas locales* creadas en 1888, en las poblaciones donde existe establecimiento penal, con facultades de gobierno, vigilancia é inspección respecto de él. Las constituyen la Sala de gobierno de la Audiencia, el Presidente de la Comisión provincial (si la hubiere), el Alcalde, un síndico forense, el cura párroco, cuatro contribuyentes designados por el Ministro. Donde no haya Audiencia se constituyen con arreglo al art. 4.º del Real decreto que las crea; 3.º, por el personal del Poder judicial en cuanto los Tribunales de justicia y el Ministerio fiscal deben visitar las cárceles

y presidios con arreglo á los artículos 30 y 34 de la ley de 1849; 4.°, por el personal técnico, administrativo especial, creado en 1881, organizado en 1889 y reorganizado por R. D. de 1891. Según éste (art. 1.°), constituyen el Cuerpo de empleados de establecimientos penales los que con diversas denominaciones prestan en ellos sus servicios ó en las cárceles y han obtenido su nombramiento mediante *oposición, examen* ó *concurso*, ó en virtud del derecho reconocido de la antigüedad. El personal del Cuerpo se divide en cuatro secciones: 1.ª, *Administrativa*—funcionarios encargados de la dirección, administración, régimen y vigilancia de las prisiones;—2.ª, *Sanitaria*—médicos, practicantes, farmacéuticos;—3.ª, *Religiosa;* y 4.ª, de *Enseñanza*—maestros.—El ingreso en la sección 1.ª se verifica por las plazas de vigilante segundo, á propuesta de Guerra y previo examen de gramática, escritura y aritmética. Los ascensos son por antigüedad en cada clase (1).

6—C. *Consideración jurídico-administrativa de las prisiones.*—Implica ésta la clasificación de las prisiones, de conformidad con los criterios para la ejecución de las penas. Importa á este propósito ver los artículos 106 á 109 del Código penal, que contienen el tratamiento aflictivo de las penas de cadena, así como el 110, relativo á la reclusión, y en parte los artículos 113 á 115 en lo tocante á lo expiatorio del presidio y de las prisiones mayores, y á lo correccional de las mismas penas con el 118—arresto mayor—y el 119—arresto menor.—El régimen penal es muy complicado y confuso: no obedecen las prisiones ni á las aspiraciones arcáicas del Código, ni á criterio determinado. La clasificación se acomoda en general á la ley de 1849, declarada vigente por la de 1878, derogatoria de las bases de la del 69. Según esta clasificación, hay: 1.°, depósitos municipales, destinados á cumplir las penas de arresto menor; 2.°, cárceles de partido y de Audiencia, en donde se cumplen las penas de arresto mayor y de prisión correccional; y 3.°, los

(1) Comprende este personal Directores de 1.ª, 2.ª y 3.ª clase; Subdirectores de 1.ª y de 2.ª; Administradores, Ayudantes de 1.ª, 2.ª y 3.ª, y Vigilantes de 1.ª y 2.ª

establecimientos penales para las otras penas correccionales y aflictivas. No pudiendo cumplirse los preceptos de la ley. en R. D. de 11 de Agosto de 1888 se hizo la siguiente clasificación:

Penas.	Establecimientos.
Cadena (perpetua ó temporal)..... Reclusión perpetua...	Ceuta, Melilla, Alhucemas, Chafarinas, Peñón de la Gomera.
Reclusión temporal...	Cartagena, Santoña, San Miguel de los Reyes y Tarragona.
Presidio mayor..... Presidio correccional.. Prisión mayor.....	Burgos, Granada, Ocaña. San Agustín, Valladolid, Zaragoza.

Deben mencionarse como establecimientos especiales la Penitenciaría de mujeres de Alcalá de Henares y el Asilo de corrección paterna, creado por ley de 4 de Enero de 1883, etc. Tiene un carácter especial por su régimen la Prisión celular—Cárcel Modelo—de Madrid. Revisten también carácter especial el penal del Puerto de Santa María, destinado por R. D. de 13 de Diciembre de 1886 á Penitenciaría-Hospital (regl. de 20 de Marzo de 1894). Por R. D. de igual fecha se mandó construir en Madrid un Manicomio penal.

7.—D. *Régimen de los penados.*—Según se dijo, el régimen lo orienta el Código penal, debiendo verse su desarrollo en parte en las Ordenanzas de 1834, ley de 1849 y otras disposiciones, especialmente el regl. de 1894 de la Cárcel Modelo y el R. D. de 23 de Diciembre de 1889 referente á la colonia penitenciaria de Ceuta. Los sentenciados á arresto menor pueden trabajar libremente, salvo las exigencias del orden y disciplina, y comunicarse según el reglamento. Es esencial la separación de presos y penados, de hombres y mujeres, y de los mayores y menores de diez y ocho años, varones, y de quince, mujeres. Los que sufren arresto mayor, deben trabajar. Los penados á cadena trabajan á beneficio del Estado, con cadena al pie pendiente de la cintura, y en trabajos duros y penosos. Los condenados á reclusión trabajan á beneficio del Estado en el esta-

blecimiento. Los sentenciados á presidio están sujetos á trabajos forzosos. Los condenados á prisión y arresto mayor, deben trabajar en beneficio propio, salvo la obligación de cubrir la responsabilidad civil y el gasto que ocasionen en la cárcel. El régimen del trabajo, desde el punto de vista administrativo, se ha regulado por R. D. de 29 de Abril de 1886, cuyas disposiciones principales son éstas: El trabajo podrá ser libre, contratado y por administración. El libre, colectivo ó individual; el contratado lo podrá ser por tiempo indeterminado ó por término fijo; el trabajo por administración será el que desempeñen los penados en obras públicas. Los penados que no trabajen de alguna de las maneras detalladas, se dedicarán á los servicios mecánicos del establecimiento ó á las obras de seguridad y salubridad del penal.

8.—En punto al régimen de los penados, lo que legalmente representa entre nosotros el escalón más alto á que la Administración penitenciaria ha sabido llegar bajo el impulso del reformismo, contiénese en el Regl. citado de la Cárcel Modelo de Madrid y en el R D. citado de la Colonia penitenciaria de Ceuta. La Cárcel Modelo—prisión celular—es á la vez depósito municipal, cárcel de partido y de Audiencia ó correccional (1). Su vigilancia é inspección y el patronato de los penados corresponde á la Junta local de prisiones de Madrid. El régimen de los presos y penados (títulos VI y VII del Regl.) cambia según que se refiera al establecimiento como *cárcel de partido* ó como *correccional*. El régimen de los presos implica separación de los penados y acomodamiento celular—aislamiento,—con salidas ó paseos minuciosamente reglamentados (2). Los menores de diez y ocho años—detenidos, presos y corrigendos—están so-

(1) Su defecto capital: querer que sirva para funciones tan distintas como lo son la prisión preventiva, ciertas penas leves de policía y la prisión penal—correccional.—Véase Salillas, *La vida penal en España*, pág. 423.

(2) El régimen de los presos no se inspira por entero en el concepto jurídico del procesado, que no debe sufrir *pena* ninguna, porque puede ser inocente.

metidos al régimen de comunidad en la escuela, talleres y paseos, debiendo permanecer en sus celdas el resto del tiempo. Hay un departamento especial para presos políticos. Los presos trabajarán en sus celdas, pudiendo trabajar en los talleres, sin confundirse con los penados, cuando lleven un mes y observaren buena conducta. Los sentenciados á arresto mayor están sometidos al sistema celular, salva imposibilidad por falta de celdas. El régimen del correccional se desenvuelve, según el sistema progresivo, en tres períodos: 1.°, de aislamiento no absoluto: trabajo en la celda, comunicación por escrito limitada; 2.°, de comunicación relativa: asistencia á la escuela y talleres; 3.°, período de cierta libertad externa por el establecimiento: los corrigendos pueden ser destinados á ciertos servicios de la prisión El paso de un período á otro se verifica en virtud de la buena conducta del corrigendo; el reglamento fija, sin embargo, términos máximos. El trabajo de los corrigendos será individual y colectivo: el primero en la celda (aislamiento); el segundo en los talleres. La prisión tiene un departamento de aglomeración, para suplir la insuficiencia de las celdas, con salas para sentenciados á arresto menor y menores de diez y seis años; para los de arresto mayor, presos de tránsito y penados de tránsito. (Véase el tít. VIII del Regl.) Completan el régimen de los penados las atenciones de su enseñanza (Circ. de la Dir. gen. de 1.° de Feb. de 1885) y el servicio religioso.

Respecto al régimen de Ceuta, se indica que se cumplan las condenas, según el sistema progresivo, distribuyendo el tiempo en cuatro períodos: el primero, celular, viviendo el penado bajo un régimen de aislamiento; el segundo, instructivo: asistirá á la escuela y al trabajo en los talleres; el tercero, intermediario: trabajará libremente, durante determinadas horas, en la ciudad y en el campo contiguo; el cuarto período será de circulación libre dentro del ámbito de la colonia.

Para la distribución de la población penal han de clasificarse á los penados por delitos cometidos contra las personas ó contra la propiedad; dentro de estas agrupaciones habrá una para los reincidentes, y los demás se clasificarán en grupos de delitos análogos, y dentro de éstos por edades y por caracteres.

9.—E. *Régimen interior de las prisiones.*—Abarca las medidas de seguridad, orden interior, higiene y medicina de penados, alimentación, policía, etc. Hay acerca de esto en España muy diversa legislación, á partir de las Ordenanzas de 1834. Importa conocer: 1.° La Instr. para el servicio de las cárceles de Audiencia de 15 de Abril de 1886: la marcha de la cárcel corresponde especialmente al Director, ayudado por el Subdirector y vigilantes, con los subalternos necesarios. De la cuenta y razón del establecimiento está encargado el Administrador, habiendo oficinas de subdirección y de administración. 2.° El Regl. citado de la prisión celular de Madrid, cuyos títulos III al V y IX ordenan el personal, las oficinas de la dirección, secretaría, régimen y vigilancia, y los diferentes servicios: puerta exterior, departamento de filiaciones, zaguán de locutorios, comidas, y los de correspondencia, incomunicación, almacenes, alumbrado y agua, escuela, biblioteca, enfermería, depósito de cadáveres, lavaderos, desinfección y gabinete antropométrico, etc. 3.° La circular de 4 de Abril de 1884 acerca del suministro de víveres, etc., etc.

10.—F. *Traslación y conducción de presos.*—Según la R. O. de 24 de Enero de 1895, se prohiben las traslaciones de penados y corrigendos de una prisión á otra por conveniencia particular. Las traslaciones se harán cuando el penado cumple los sesenta años y deba ser trasladado de Africa á la Península, ó bien cuando hubiere rebaja de pena ó imposición de pena más grave, ó por enfermedad, ó por supresión de establecimiento. La Dirección del ramo es la que designa dónde el delincuente debe ser conducido La conducción de penados constituye un servicio regular y periódico por líneas *generales* —las de los ferrocarriles—y *parciales*—las de las carreteras y caminos que comuniquen las cárceles. La conducción por líneas generales se ha de hacer en los coches celulares, y por las parciales por jornadas á pie ó en bagajes.

11.—G. *Sostenimiento de las prisiones.*—El de los *Depósitos municipales* corre á cargo de los respectivos Ayuntamientos; el de las *cárceles de partido* corresponde á los Ayuntamientos de cada partido judicial; el de las de Audiencias á las

Diputaciones provinciales, concurriendo proporcionalment
las Diputaciones y Ayuntamientos. El personal y material d
los establecimientos penales, así como la manutención y ves
tuario de los sentenciados, corresponde al Estado.—Véas
entre otras, los R. D. de 8 de Marzo de 1877, 11 de Marzo y 1
de Abril de 1886, circular de 9 de Junio de 1887, etc.

CAPITULO V

POLICÍA DE LA PROPIEDAD

§ 1.°—*Idea general de los servicios administrativos de la propiedad.*

1.—Pasemos á la exposición del servicio administrativo de la *propiedad*. La propiedad, como contenido de la vida y relación económicas en el individuo y en las colectividades, constituye una especie de prolongación de la personalidad á que el Estado atiende y con la que se relaciona, ocasionando servicios administrativos (1).

2.—Antes de nada conviene distinguir varias posiciones generales del Estado, frente al hecho positivo de la relación de propiedad. 1.° Puede el Estado desarrollar esta relación como relación suya, con la naturaleza para fines económicos propios—vida económica política, *Hacienda del Estado*.—2.° Puede el Estado, en razón de su fin de ordenación jurídica, y por ser la propiedad interés jurídicamente protegible, atender á la *seguridad, claridad* y *desarrollo social* de las relaciones de propiedad, regulando la marcha del *dere-*

(1) Stein, *Handbuch*, II; Gneist, ob. cit., pág. 1.235; Loris, *Diritto amministrativo*, pág. 225; Persico, ob. cit., II; Meucci, ob. cit., pág. 316; Santamaría, ob. cit., pág. 668.

cho de propiedad. Y 3.° Puede intervenir aquél por su acción coactiva y su gestión económico-social en la más justa y proporcional distribución de los medios ó bienes que forman el patrimonio personal. Estas tres posiciones determinan tres distintas manifestaciones de la actividad política, y, por ende, tres posibles exigencias de servicios administrativos para hacer efectiva, por la acción jurídica de conservación del útil del Estado, la triple función de éste relativa á la propiedad. La primera posición da vida al sistema administrativo del orden económico, en sentido estricto, de la *hacienda* llamada *pública*. La segunda, al servicio administrativo de la *policía de la propiedad*. La tercera, al servicio administrativo provocado por la ingerencia social del Estado, dada su intervención en la marcha económica de las industrias, en la beneficencia, la enseñanza, etc., etc., y que suele traducirse en medidas de protección del desvalido, de atenuación de la concurrencia por virtud, las más de las veces, de una organización del impuesto y de la creación de instituciones de índole especial.

3.—En el presente caso nos referimos principalmente al servicio administrativo de policía de la propiedad basado en la misión jurídica del Estado. La necesidad de no descomponer en capítulos distintos la materia administrativa, nos obligará á estudiar, junto con los servicios de policía, otros servicios de policía también, pero por razones circunstanciales de ingerencia social, y en atención al desarrollo industrial bajo que suele manifestarse el aprovechamiento de la propiedad en determinadas formas.

4.—La acción del Estado como función general de policía respecto de la propiedad—seguridad y tutela,—es una manifestación especial del servicio de policía de seguridad.

El Estado, en efecto, cuida de los bienes de los ciudadanos, garantizándolos hasta donde es posible: 1.°, contra las usurpaciones deliberadas que, lesionando el derecho económico, pueden producirse; y 2.°, contra los peligros y accidentes.

5.—El cumplimiento de esta misión de seguridad suscita: 1.°, servicios administrativos, por lo común á cargo de la policía de seguridad; 2.°, servicios administrativos especiales técnicos para prevenir y reprimir los efectos de inundaciones, incendios, terremotos, etc. (1); y 3.°, servicios administrativos para condicionar el resarcimiento, por virtud del *seguro*, de los daños sufridos.

6.—No es necesario detenerse á exponer el organismo oficial de estos servicios administrativos: de un lado, la Administración de la seguridad de la propiedad no implica en la estructura una distinción de órganos ó magistraturas; de otro, las medidas preventivas y represivas de los accidentes suelen ser ocupación edilicia.

7.—Prescindiendo de esta acción de seguridad de la policía administrativa, hay respecto de la propiedad otras manifestaciones más específicas, nacidas de la índole particular de la propiedad según las formas de ésta, ya por la condición y naturaleza personal del sujeto, ya á causa de la naturaleza del objeto.

8.—La propiedad en el individuo en el pleno ejercicio de su capacidad jurídica, supone el régimen normal de libertad económica, dado el criterio del derecho positivo; la propiedad del menor ó del incapacitado, determina una

(1) Estos servicios presuponen la sanción penal de los delitos contra la propiedad.

intervención tutelar. Por otro lado, la propiedad colectiva se somete á condiciones distintas, según la calidad jurídica de las personas sociales—el Estado, las provincias, los pueblos, las fundaciones, las Corporaciones libres, oficiales ó semi-oficiales (1).—Claro está: las normas que regulan la condición jurídica de la propiedad como derecho para el *fin económico* de las personas, no son de Derecho administrativo. Desde el punto de vista administrativo, importa la propiedad en estos casos: 1.°, considerada como factor económico del Estado, ó de los pueblos, ó de las Corporaciones oficiales ó semi-oficiales; 2.°, en cuanto la condición jurídica distinta de los sujetos, determina la necesidad de una intervención especial, que puede tener consecuencias administrativas para verificar aquellas operaciones que la constitución de la persona jurídica—registro de la misma, aprobación de sus estatutos—y su vida y disolución piden.

9.—Atendiendo al objeto de la propiedad, el Estado ha producido, con muy diverso alcance y sentido, legislaciones de índole muy compleja encaminadas: 1.°, á definir y dar notoriedad á la propiedad y á los derechos que ésta pueda provocar, garantizando su existencia y facilitando su movimiento; 2.°, á desenvolver las condiciones adecuadas de determinadas formas especiales de propiedades que por tradición, ó en razón de su carácter específico, entrañan una ordenación particular. El Derecho administrativo comprende en parte esas legislaciones, en cuanto se traduce la obra del Gobierno en servicios organizados para hacer efectivos

(1) Véanse en el Cód. civil, entre otros, los artículos 35 á 37, 333, 344 á 346, 745 á 748, 788, 956 á 958, 993, 994, 998 y 1.669.

los fines de protección y de ordenación jurídica de la propiedad. La tarea de definir el hecho de la propiedad, asentar sus cambios, facilitar sus transformaciones, para que la vida económica de la sociedad se verifique según el Derecho, suscita una actividad en el Estado que se traduce en la necesidad de organizar servicios administrativos—oficinas, personal, operaciones de conservación, etc.—El desarrollo de ciertas formas especiales de la propie lad que por su índole colectiva, por el modo de su aprovechamiento económico, por el carácter particular de su objeto determinan una intervención del Gobierno, ocasiona una organización indispensable de servicios administrativos—cuerpos técnicos, policía, oficinas, operaciones técnicas, etcétera.

10.—En el concepto de servicios de oficina para definir el hecho de la relación económica, en sí y en sus transformaciones, pueden citarse los *Registros* mercantiles, de últimas voluntades, notariales, de la propiedad inmueble, etc., etc. Mas de todos ellos, el que más nos importa es el *Registro de la propiedad inmueble,* tanto por el valor que éste tiene entre nosotros como oficina del Estado, cuanto por lo universal de la función que desempeña. De las ordenaciones jurídicas de las propiedades especiales, que entrañan servicios administrativos, interesa examinar: 1.°, las *minas;* 2.°, las *aguas;* 3.°, los *montes;* 4.°, la *propiedad intelectual;* y 5.°, la *propiedad de los inventos industriales.*

§ 2.º—*El Registro de la propiedad.*

1.—El Registro de la propiedad (1), organizado en el Derecho moderno (2) «como medio de hacer posible el crédito territorial (3),» es corriente considerarlo como una institución de *Derecho civil*. Es el Registro lugar de inscripción de la condición jurídica de los bienes inmuebles, donde consta el *estado civil* de los mismos; pero realmente por la función que desempeña, ya se dé al hecho de la inscripción de los actos que afectan á la propiedad un valor absoluto como medio de adquirir, ya se le dé sólo el relativo de medio de prueba de la existencia de la relación jurídica, es lo cierto que el Registro viene á ser una institución de *Derecho para el derecho* (4), pues que en definitiva por el Re-

(1) *Bibliografía:* D. H. A. Mascher, *Das Deutsche Grundbuch und Hipothekenwesser:* Berlín, 1869; Verdier, *Transcription hypothecarie:* París, 1865; Galindo y Escosura, *Comentarios á la Legislación hipotecaria:* Oliver, *Derecho inmobiliario español* (tomo I); Azcárate, *Historia del Derecho de propiedad*, tomo III, pág, 231; Costa, *Reorganización del Notariado, del Registro de la propiedad y de la Administración de justicia*, 1890-93; *Reforma de la fe pública* 1897.

(2) Naturalmente, la existencia del Registro de la propiedad, tal cual hoy se concibe, presupone la actual condición de la propiedad inmueble, bajo el dominio—capital—de las personas individuales ó colectivas.

(3) Azcárate, ob. cit., tomo III, pág. 242.

(4) Aun considerada como institución capital del Derecho inmobiliario, según el concepto del sistema alemán, que co

gistro no se producen las relaciones jurídicas de propiedad, sino que se definen, consignan, publican, prestándoles la garantía que nace de la solemnidad del *requisito* que la inscripción supone.

2.—Ahora bien: aun cuando la función del *Registro* sea esa, como implica un servicio *oficial*, su instalación, su organización y el desenvolvimiento de sus funciones, se traducen en obras administrativas, porque obras de Administración son: 1.°, resolver acerca del medio mejor de registrar la propiedad y sus modificaciones; 2.°, procurar la institución adecuada; y 3.°, prestar á esta institución los elementos necesarios para el buen desempeño de sus tareas.

3.—No importa, según esto, directamente al Derecho administrativo decidir sobre el alcance de las operaciones del Registro; pero sí le importa designar y desenvolver el régimen más adecuado de verificarlas. El interés y el destino económicos actuales de la propiedad inmueble, exigen una institución oficial: 1.°, que defina la extensión material, situación y condiciones naturales de la misma; 2.°, que fije indubitablemente el ó los propietarios y derechohabientes; 3.°, que señale de un modo claro la condición jurídica del objeto con respecto á los derechos que integran el de propiedad plena ó dominio; 4.°, que facilite las operaciones de cambio y transformación de esa condición jurídica, para que el carácter de inmueble de los bienes, no sea un obstáculo á las infinitas aplicaciones de que los bienes son suscepti-

tanta competencia trata de introducir en nuestro régimen jurídico el Sr. Oliver (ob. cit.), el Registro de la propiedad será en definitiva una institución que *no crea* la relación jurídica, sino que la *asegura* con una nueva relación—la del requisito formal de la inscripción del título.

bles. Prescindiendo, pues, del alcance jurídico que para los efectos procesales pueden tener las operaciones del Registro, la Administración es la llamada á organizar el servicio según las exigencias indicadas, claro es, contenidas para el caso, por el alcance de las referidas operaciones, como vamos á ver.

4.—Sabido es que los sistemas jurídicos del *Registro* pueden distinguirse según que se dé á la inscripción una fe absoluta ó incontrovertible, ó sólo una fe relativa, impugnable. Prusia tiende resueltamente á aquel sistema, Suecia inclinábase resueltamente al segundo, sobre todo antes de la ley de 1881 (1). Pues bien: la decisión legislativa influye en el régimen administrativo de la función del Registro, á causa del distinto carácter de las operaciones que la oficina registradora tiene que verificar. No es lo mismo organizar el servicio de modo que investigue, con el auxilio del interesado, la bondad del derecho cuyo título se desee obtener, á fin de asegurarlo por entero, que organizar un Registro cuyas inscripciones no tengan valor tal.

5.—Por otra parte, aun cuando el Derecho administrativo no es el llamado á resolver sobre si debe ó no darse un valor absoluto á la inscripción en el Registro, sin embargo, relacionando la misión ideal del Registro con las exigencias del destino económico *actual* de la propiedad inmueble, cabe decidir que una administración bien constituída se compagina muy bien con el sistema que tiende á dar á la inscripción todo su valor, garantizándola siempre, al efecto de que ni el tercero de buena fe ni el propietario paguen faltas que no deben ser las imputables en caso de fraude.

(1) Azcárate, ob. cit.; Oliver, ob. cit.

6.—Ahora bien: admitida la misión propia del Registro, el servicio, desde el punto de vista administrativo, implica las siguientes operaciones: 1.ª, estudio, investigación técnica y circunstanciada de la condición material del inmueble cuyo título se solicita; 2.ª, fijación clara y terminante de su actual condición jurídica; 3.ª, consignación expresa de ambas; 4.ª, organización del Registro en oficinas públicas de garantía de los títulos expedidos; 5.ª, otorgamiento de cédulas convenientemente dispuestas para que el destino económico del derecho de propiedad pueda cumplirse plena y fácilmente. Todo esto supone, por otra parte, la formación de dependencias oficiales con personal adecuado, material suficiente y estipendio económico, por obra de la Administración. El ideal que la función jurídica del Registro propone en este caso á la Administración, es que preste el servicio de suerte que la seguridad de las relaciones de propiedad sea efectiva y su transformación fácil.

7.—Ese ideal, se dice (1), realizado en parte en Alemania y en Polonia por medio de un sistema de obligaciones territoriales constituídas sobre los inmuebles, expedidas por establecimientos de crédito que se han creado bajo los auspicios del Gobierno, y negociables como las acciones de los ferrocarriles ó cualesquiera otros efectos públicos, y de un modo más completo por el sistema de *Registration of title, sistema Torrens*, australiano de origen (2). En este sistema, la importancia de la organización administrativa

(1) Véase Costa, *Crédito agrícola* en el *Boletín de la Institución libre de enseñanza*, tomo VII, pág. 103.

(2) Torrens, *An Essay of land by Registration;* Brikdacre, *Le Système Torrens en Angleterre*, 1890; Costa, l. c.; Oliver, ob. cit., pág. 871.

del servicio es grandísima. Se comprenderá con sólo fijarse en qué consiste: «¿Queréis—dice M. Donnat,—colocar una propiedad bajo el régimen Torrens? (1). Pues es preciso empezar por enviar á la *oficina del Registro*—centro administrativo, según mi concepto—un plano y una descripción de la misma. Peritos en materia de leyes la examinan, cual si tratasen de comprarla. Luego se publican anuncios, que además se comunican á los propietarios vecinos. Si se produjesen reclamaciones, se ventilan ante los Tribunales á costa del propietario. Inmediatamente que los derechos resulten claros, la oficina inscribe sobre un registro matriz el título de la propiedad, enumerando en él todas las cargas que la gravan; y una vez hecho esto, os envía el duplicado con la fotografía del plano original. A partir de ese momento, la propiedad queda garantida por la Administración contra toda reclamación ulterior; si alguna se produce, la Administración sostiene el proceso é indemniza á los lesionados en caso de condena.» Por otra parte, este sistema simplifica las operaciones ulteriores del Registro: la propiedad se transmite por el endoso del título, limitándose la intervención oficial á certificar la identidad de las firmas y la autenticidad del título. La división de una propiedad se verifica reemplazando el título y su plano por tantos títulos y planos como sean las nuevas partes (2).

(1) *La politique experimentale*, pág. 101.

(2) Vigente este sistema en Australia del Sur, lo han adoptado desde 1855 Queensland, Nueva Gales del Sur, Victoria, Tasmania, Australia occidental, Nueva Zelanda, Colombia británica, Isla Fidji, Iowa, en los Estados Unidos, llevándose á cabo importantes trabajos para instalar un sistema análogo en otros países, como en Argelia, Inglaterra, Bélgica, etc. De to-

8.—Refiriéndonos á España, el servicio administrativo de la propiedad inmueble hállase regulado como parte integrante de la llamada *legislación* HIPOTECARIA, designación impropia, ya que no se trata sólo del *derecho de hipoteca* (1). No debemos detenernos aquí á exponer el valor jurídico de la *inscripción:* de un lado, ni los tratadistas están conformes sobre su alcance, ni la jurisprudencia ha llegado á definirlo completamente (2), y de otro, como ya se dijo, no importa al Derecho administrativo decidir tan grave cuestión jurídica. Lo que sí interesa, como indicación primera general, es consignar que por la legislación hipotecaria se ha tendido, en primer lugar, á favorecer el crédito territorial; pero al desenvolver los preceptos que tal propósito

das suertes, si no el sistema Torrens, el régimen alemán, que, según el Sr. Oliver, responde á los mismos principios, se va propagando por toda Europa, dándose el caso de que si España fué acaso la primera en inclinarse hacia ese principio, se ha estacionado de tal suerte, que todos nos han ido dejando atrás. En el año 1890 se produjo por el señor Conde de San Bernardo una proposición de ley encaminada á afirmar la legislación hipotecaria «sobre la base inicial del sistema conocido con el nombre de *Acta Torrens.*» El Sr. Oliver conceptúa innecesaria tal reforma tan radical, porque cree que «el aludido sistema tropezaría con iguales ó mayores obstáculos que el natural complemento y perfeccionamiento de nuestra Ley hipotecaria.» Sin poder discutir con detenimiento el caso, desde luego afirmo que la reforma del Registro se impone entre nosotros, pues nada más imperfecto que la manera cómo hoy se encuentra organizado y cómo funciona este servicio, harto desprovisto de las condiciones que una buena administración exige.

(1) Véase Azcárate, ob. cit.; Oliver, idem.

(2) Oliver, ob. cit. tít. III, cap. I.

imponía, todas las leyes (1) han tenido que construir un régimen de *Derecho inmobiliario* en el sentido de dar publicidad, fijeza, claridad y seguridad á las relaciones de propiedad, todo lo cual ha determinado la formación oficial, central y territorial de un servicio del Estado, cuya organización es la siguiente:

9 —El servicio de seguridad y policía, en cierto respecto, de la propiedad inmueble en España, es el *Registro de la propiedad*. Los Registros de la propiedad forman un organismo dependiente del Ministerio de Gracia y Justicia, en la Dirección general de los Registros (de la propiedad, civil y del Notariado). La Dirección es un centro burocrático, constituído por el Director general, el Subdirector, los oficiales y auxiliares, según lo dispuesto en la ley de 21 de Diciembre de 1869 y reglamento de 8 de Febrero de 1870 (títulos VIII y X respectivamente). El personal de la Dirección, inamovible, se recluta por oposición, verificándose el ingreso por la última plaza de las de auxiliares, y proveyéndose las vacantes de las demás por ascenso. La Dirección general es la encargada de la parte ejecutiva de la legislación: á ella compete todo lo referente al cumplimiento de los trámites administrativos para provisión de Registros vacantes, resolución de expedientes gubernativos que se propongan contra las calificaciones de los títulos hechas por los Registradores, la formación y publicación de los estados de movimiento de la propiedad, y la vigilancia é inspección de los Registros de la propiedad del reino (véanse los arts. 265 á 267 de la L. y 240 y siguientes del Regl.)

10.—Los Registros son oficinas públicas, instaladas por lo regular en las cabezas de partido judicial y destinadas á recibir la inscripción de la propiedad inmueble, reflejando en sus libros su estado y condición jurídica. (Véase el título IX de la

(1) Véase LL. de 8 de Febrero de 1861 y de 21 de Diciembre de 1869, y Regl. de 29 de Octubre de 1870.

L. y IX y XI del Regl.) Cada Registro de la propiedad se lleva en libros foliados y rubricados por el Juez de primera instancia respectivo ó el municipal delegado, uniformes según lo dispuesto por el Ministerio, numerados por orden de antigüedad, y que contendrán las inscripciones ó anotaciones preventivas, cancelaciones y notas de todos los títulos sujetos á inscripción, según los artículos 2.° y 5.° de la ley. Cada finca tiene su registro particular, en asiento numerado. Los libros se forman de ordinario por términos municipales: hay en cada Registro un libro *Diario* para el asiento de presentación de títulos (tít. VI de la L. y VI del Regl.) Los Registros son oficinas abiertas al público, siendo sus libros públicos también para cuantos tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles y derechos reales inscritos. Hállase la publicidad confirmada por las certificaciones que deben y pueden expedir los Registradores (tít. IX de la L. y IX del Regl.) Los Registros de España, como centros burocráticos de importancia distinta, merced á las condiciones del término jurisdiccional que sus libros comprenden, hállanse clasificados en cuatro categorías: de primera, segunda, tercera y cuarta clase, atendiendo á los productos obtenidos en cada Registro durante los dos últimos quinquenios. Rige actualmente la clasificación del Real decreto de 10 de Julio de 1893. Los Registros se proveen siguiendo la distinción de las vacantes en tres turnos: uno para la antigüedad y mejor clase entre los Registradores; otro para la simple antigüedad, y otro para el mérito. No habiendo Registradores efectivos que soliciten los Registros de cuarta clase, el Registro se provee en el aspirante á quien le corresponda, según el orden de numeración resultante de las oposiciones que se hubierén verificado. (Tít. X de la L. y XI del Reglamento —Véase el R. D. de 17 de Noviembre de 1890.)

11.—Todo Registro está á cargo de un Registrador, con los oficiales y auxiliares que necesita, nombra y retribuye. Los Registradores los nombra el Ministro de Gracia y Justicia, ingresándose en el Cuerpo por oposición en la condición y categoría de aspirante á Registros. Los Registradores son empleados públicos: para serlo, es preciso tener más de veinticinco

años y ser abogado; el cargo es inamovible, exige fianza, siendo el Registrador responsable civilmente, de un modo especial, de todos los daños y perjuicios que ocasione, según el art. 313 de la ley, aparte de la responsabilidad disciplinaria, especial también, y de la general como funcionario público. (Tít. XI de la L. y XI del Regl.) La retribución del Registrador se hace efectiva por el sistema del pago de honorarios, con arreglo á Arancel. (Tít. XII de la L. Arancel de 22 de Diciembre de 1887.)

§ 3.º—*Servicio administrativo de las minas.*

1.—Desde dos puntos de vista principales puede tener que relacionarse la Administración con las *minas* (1), hasta constituir su tratamiento jurídico, en parte, una rama del Derecho administrativo: en primer lugar, á causa de la condición de las substancias minerales, en cuanto constituyen un objeto de propiedad especial que da lugar á operaciones que implican un servicio en la Administración; y en segundo lugar, por ser las minas base ó motivo de una forma de explotación industrial que pide un régimen de policía el cual se traduce en un servicio administrativo. La unidad del objeto, las *minas*, determina la unidad del régimen jurídico-administrativo, por lo que no hay necesidad de tratar aquí, en la policía de la propiedad, de la primera

(1) Hingenhau, *Manual de Derecho de minas:* Viena, 1855; Festenberg Packisgh, *Der Deutsche Bergbau:* Berlín, 1886; Stein, *Handbuch*, vol. II, pág. 622; Gneist, ob. cit., págs. 766, 964; L. Aguillon, *Legislation des mines francaise et etrangere*, 3 vols.: París, 1886; Ferrand Giraud, *Code des mines et des mineurs*, vol. III: París, 1887; Batbie, *Traité* cit., §§ 446 y siguientes; Ducrocq, ob. cit.; Hauriou, ob. cit., pág. 793; Say, *Dictionnaire* cit., vol. II, artículo *Mines*, por A. Renouard; R. Klostermann, *Industrie mineraria* (en el *Manual* de Schonberg, trad. ital.); De Gioannis, *Trattato de Legislazion mineraria;* Poggi y Mazzucchi, *Delle Legislazion mineraria*, 1864; Loris, ob. cit., pág. 240; Azcárate, ob. cit., III, pág. 211; Santamaría, ob. cit., pág. 586; Sánchez de Ocaña, *Legislación y jurisprudencia de Minas*, 1890-1892; *Reglamento de policía minera;* Freixa, *Legislación de minas*, 1887; Posada, ob. cit.

manifestación posible del servicio, prescindiendo de la otra como parte que es de la policía de seguridad, en cuanto las minas, como industrias, pueden ser origen de peligros y daños, mucho más si se atiende á que esto último se halla, en lo que tiene de técnica especial, completamente predeterminado por la naturaleza de las relaciones económicas que las minas suponen al constituirse como propiedad y al desenvolverse como explotación.

2.—Recogiendo, pues, ahora todas las cuestiones que el servicio administrativo de minería supone, tenemos que su régimen comprende: 1.°, las operaciones de índole administrativa que nacen de la definición legal de la propiedad minera, y en cuanto tal definición provoca una intervención del Estado; 2.°, su desenvolvimiento burocrático: registros, demarcaciones, titulación, etc.; 3.°, las operaciones que puede suscitar la explotación minera, ya en virtud de las relaciones de la industria con la sociedad, ya en razón del concurso económico de los diversos elementos que la integran; 4.°, las que puede implicar la cesación de la relación de propiedad de las minas.

3.—El régimen administrativo de las minas depende de la solución del problema de su naturaleza como medio de posibles relaciones económicas. La manera bajo que se ofrece el mineral como medio de utilización de los aprovechamientos de la tierra, base de la sustantividad histórica de la industria minera, «que no se ejerce en los mismos límites ni por las mismas personas que la industria agrícola (1),» ha puesto el problema de á quién pertenece el mineral. Este problema, claro está, no es *primitivo;* mientras

(1) Klostermann, l. cit., pág. 435.

la tierra es *nullius* y los minerales forman un mismo sólido con la superficie, la propiedad de los mismos no provoca un problema jurídico independiente. Tampoco surge aquél bajo la concepción absoluta del dominio de la tierra, y en cuanto tal dominio abarca implícita ó explícitamente el derecho de utilizar todos sus modos de aprovechamiento. Los romanos, por ejemplo, no han llegado á constituir un Derecho particular de la minería (1). La cuestión, en efecto, sólo se suscita cuando por la diferenciación de las relaciones de utilidad, y merced al valor adquirido por las substancias minerales, hubieron de verse los yacimientos de ellas con una propia sustantividad económica. Y no sólo esto: la cuestión se acentúa y adquiere toda su gravedad jurídica en virtud de la posición ordinaria de los minerales, generalmente ocultos, inexplorados, con todos los caracteres de cosas sin dueño determinado, siendo necesario de-

(1) Son muy numerosos los textos del Derecho romano en los cuales se establece de un modo general ó especial que los minerales forman parte de los frutos del fundo y pertenecen al propietario de éste; cítanse, entre otros, los siguientes: 1.º, la L. 7.ª, § 14, *D. solum. matrim.* (XXIV, 3), de Ulpiano; 2.º, la L. 25, *D. de usuris*, de Juliano; 3.º, la L. 9.ª, *D. de usufr.*, de Ulpiano; 4.º, la L. 13, § 5.º, *D. de usufr.*, de Ulpiano; 5.º, la L. 32, *D. de jure dotium* (XXIII, 3), de Pomponio; la L. 7.ª, § 13, *D. solutum matrim.* (XXIV, 3), de Ulpiano; la L. 8.ª, *D. cod.*, de Paulo, etc. Hay algunas indicaciones en otro sentido, pero que no pueden todavía estimarse como base de un dominio eminente del Estado, en ciertas Constituciones de los Emperadores Constantino, Juliano, Graciano y Teodosio. (LL. 1.ª, 2.ª, 10, 11, *C. T. de metallis et metallariis*, 3. *C. Just. de metallariis et metallis.)* Véase esto en Klostermann, ob. cit., págs. 435 y 437, nota de la edic. ital.

cidir perentoriamente cómo al ser descubiertos deben ser utilizados, según su destino económico.

4.—El efecto administrativo de la solución que se dé al problema de la propiedad de las minas es evidente: si suponemos admitido el sistema jurídico de la plena libertad minera en el sentido de la libre utilización del mineral por el propietario del suelo, la acción del Estado, limitada á certificar el hecho de la explotación, reduciríase, como quiere Loris, á la defensa de los derechos y garantía de la seguridad de las personas y de la propiedad. Pero la necesidad del servicio administrativo aumenta desde el instante en que se acepta una solución á dicho problema que implique las operaciones jurídicas del registro de invenciones, de la demarcación, de la explotación oficial, etc., etc.

5.—Viniendo ahora á estudiar las soluciones propuestas para determinar quién debe ser el dueño de las minas, señálanse, en primer término, las tres que han logrado un mayor desarrollo legislativo, y que son las siguientes. Es propietario: 1.° El dueño del suelo: la solución favorable á él es la del Derecho romano: *cujus est solum, ejus est a cœlo usque ad centrum*, que es la aceptada por el *Código Napoleón* (art. 552: la propiedad del suelo supone *du dessus et du dessous)*, si bien atenuada por las concesiones administrativas. Es también la solución del *Derecho inglés* y del *ruso*. 2.° El soberano, ó sea el Estado: la solución favorable á éste es la del derecho feudal, la del derecho patrimonial de los reyes proclamado en las Partidas, y la del derecho regaliano y del dominio eminente. Esta solución es la aceptada por el Derecho *austriaco* y por el *español*, siendo la que determina mayor amplitud en la acción del Poder administrativo. 3.° El descubridor del mineral: la solución favora-

ble á éste es la del *Derecho industrial*, la de la verdadera libertad minera, siendo la aceptada por gran parte del Derecho alemán.

6.—Estas tres soluciones se inspiran todas en la concepción de la propiedad como una relación económica simple: *un* sujeto determinado con *su* objeto. Ahora bien: más que como rectificación jurídica de este sentido, por influjos circunstanciales, se ha procurado combinar las soluciones indicadas con los intereses de quien realmente verifica los actos de apropiación. Así se propone, como ocurre en la reciente ley de Rumanía, que la propiedad minera, salvo cuando el inventor, explotador y dueño del suelo son uno mismo, se convierte en una verdadera co-propiedad del *dueño del suelo*, á quien la ley reserva en todo caso un tanto en los productos, el inventor ó *descubridor*, que tiene derecho á 0,50 por 100, en el caso de que él no la explote, y del explotador (1).

7.—Por otra parte, merced á una concepción distinta de la reinante sobre la propiedad de la tierra, se quieren considerar las minas como un medio de producción social de que el Estado no debe desprenderse. Responden á esta idea, de un lado, las soluciones que limitan el goce de la explotación minera á un período de tiempo, pasado el cual la concesión caduca; pero, sobre todo, las soluciones de tenden-

(1) M. Lambert, *Une nouvelle loi sur les mines en Roumanie*, en la *Revue d'Economie politique*, Julio-Agosto 1890. La distinción entre el *inventor* y el *explotador* se hace considerando al primero como «el que señala la existencia de un yacimiento hasta entonces desconocido,» y explorador como el «que por medio de excavaciones ó calicatas fija materialmente la existencia y explotabilidad de una substancia mineral.»

cia socialista, que se inclinan á que la explotación minera sea un servicio público colectivo, que no debe ser base de formación capitalista, lo cual puede evitarse mediante la intervención del Estado, á fin de que la *mina* sea de los que realmente la explotan: de los *mineros*.

8.—La solución jurídica del problema es, de todas suertes, difícil: depende del concepto de la propiedad, sobre todo de la territorial. A mi ver, no puede admitirse: 1.°, el derecho exclusivo del dueño del suelo, porque la mina constituye un modo de aprovechamiento que no va necesariamente implícito en el uso del suelo que la agricultura, el pasto y la edificación suponen; 2.°, el dominio eminente del Estado—concepto feudal,—porque el Estado, como Gobierno, no es propietario de las cosas *nullius*, mientras, como persona jurídica, no verifique actos de intencional apropiación. La solución quizá más justa es la que atribuye la mina al descubridor, ó que por lo menos reconoce en el acto del descubrimiento el origen de la apropiación. «El verdadero principio en este punto debe acaso buscarse en una aplicación del *jus usus innocui*, del derecho que á todos asiste de explotar aquellas utilidades de toda cosa que sean compatibles con el aprovechamiento del primer dueño, el cual no puede prohibirlas ni limitarlas en tal caso (1).» Y cuenta que al mantener este principio no rechazamos aquellas soluciones que acaso demanda el modo de explotación en consonancia con el interés social y que cabe combinar además con el derecho del descubridor—que puede ser el Estado mismo si reglamenta el servicio de explotación

(1) Giner y Calderón, *Resumen de filosofía de Derecho*: Manresa, *Comentarios al Código civil español*.

minera,—v. gr.: mediante la expropiación forzosa, la formación conveniente por influjo oficial de sociedades de explotación minera con mineros, ó de cualquier otro modo que deje á salvo el derecho del que invente el mineral y el de la sociedad al aprovechamiento efectivo de tan importante fuente de utilidad.

9.—Ya dejo dicho que la solución aceptada por la legislación española es la del Derecho regaliano, según puede verse en la ley de 6 de Julio de 1856, con las reformas hechas por la de 4 de Marzo de 1868, y en cuanto no se opongan al decreto-ley de bases de 29 de Diciembre de 1868, modificado en parte por la ley de 24 de Julio de 1871 *(fuentes legales)*. La consecuencia de la aceptación de tal criterio es la intervención administrativa desde el primer momento del descubrimiento de ciertas minas hasta su abandono.

10.—Para el desarrollo de la legislación pártese de un supuesto, á saber: la distinción entre el suelo, que comprende «la superficie propiamente dicha y además el espesor á que haya llegado el propietario, ya sea para el cultivo, ya para solar y cimentación, ya con otro cualquiera distinto de la minería» (art. 5.º del D.-L.), y el subsuelo, que «se extiende indefinidamente en profundidad, desde donde el suelo termina» (el mismo artículo). Ahora bien: el suelo podrá ser de propiedad particular ó de dominio público, y el dueño nunca pierde el derecho sobre él ni el de utilizarlo, salvo caso de expropiación; el subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado, y éste puede, según los casos, abandonarlo al aprovechamiento común, ó cederlo gratuitamente al dueño del suelo ó enajenarlo, mediante un canon, á los particulares ó asociaciones que lo soliciten. (Art. 6.º del cit. D.-L.) (1).

11.—De conformidad con esto, el art. 246 del Código civil, en relación con el 10 del decreto-ley, consagra el derecho

(1) V. arts. 334, 339, 350, 476, 477 y 478 del Cód. civil.

de investigación en cuanto que «todo español ó extranjero puede hacer libremente en terreno de dominio público calicatas ó excavaciones que no excedan de 10 metros de extensión en longitud ó profundidad con objeto de descubrir minerales; pero deberán dar aviso previamente á la autoridad local. En terreno de propiedad privada no se podrán abrir calicatas sin que preceda permiso del dueño.»

12.—Como la particularidad del tratamiento jurídico de las minas depende, no sólo de su naturaleza distinta, sino de su disposición en los yacimientos y del valor de sus productos, no suelen someterse á las mismas reglas las condiciones de explotación legal de las substancias minerales. En Francia distínguese á este efecto entre *gisements miniers*, *gisements de minière* y *gisements de carrière;* las últimas se explotan sin autorización: para explotar las *minières*, el no propietario del suelo necesita permiso; el dueño del suelo no, salvo si fueran precisas galerías subterráneas; en cuanto á las minas, la explotación pide un decreto del Estado, por el que se crea la entidad jurídica *mina*. El Derecho *español* clasifica las substancias minerales en tres secciones. En la *primera* se comprenden las producciones de naturaleza terrosa: piedras silíceas, pizarras, areniscas, granitos, basaltos, calizas, yeso, arenas, margas, tierras arcillosas, y en general las piedras de construcción ó canteras. En la *segunda*, los placeres, arenas ó aluviones metalíferos; hierro de pantanos, esmeril, ocres y almagras, los escoriales, turberas, tierras piritosas, aluminosas, magnesianas y de batán; salitrales, fosfatos calizos, baritina, espato fluor, esteatita, kaolín y las arcillas. En la *tercera*, criaderos de substancias metalíferas, antracita, hulla, lignito, asfalto y betunes; petróleo y aceites minerales; grafito, substancias salinas, caparrosa, azufre y piedras preciosas (artículos 1.° á 4.° del D.-L. de 1868).

13.—La consecuencia más importante para la acción administrativa de esta clasificación es la siguiente: las de la primera son de aprovechamiento común cuando se hallan en terreno de dominio público. Si están en terreno de propiedad privada, se supone que el Estado *cede* dichas substancias al dueño de

la superficie. Las de la segunda están sujetas, en cuanto á su propiedad y explotación, á las mismas condiciones que las precedentes; pero cuando se hallan en terrenos de particulares, se dice que el Estado *se reserva* el derecho de concederlas á quien solicite su explotación, si el dueño no las explota por sí, con tal que la empresa se declare de utilidad pública y previa indemnización al dueño por las superficies explotadas. Es de advertir que cuando el que verifica la explotación es un tercero, paga un canon, y si es el dueño del suelo, no. Las de la tercera sólo pueden explotarse en virtud de concesión del Gobierno (artículos 7.° y 8.° de idem).

14.—De esta concesión arranca el hecho concreto de la *mina*. En efecto, como consecuencia de la concesión: 1.°, nace una propiedad distinta, determinada por el número de pertenencias de la concesión; 2.°, la mina concedida constituye una propiedad sometida al régimen general de la propiedad inmueble y favorecida por los privilegios que implica el desarrollo del régimen minero; 3.°, en caso de que una de las dos propiedades (el suelo ó la mina) deba ser anulada por la otra, se procede á la declaración de utilidad pública, la expropiación y la indemnización correspondiente (artículos 9.°, 11 y siguientes del D.-L. cit.)

15.—El régimen administrativo minero comprende, á partir de la investigación, las reglas y trámites que llevan á la concesión de las minas, ordenan su explotación, determinan la caducidad de aquélla y desarrollan el servicio de policía.

16.—La unidad de medida de las concesiones es la pertenencia, y ésta, para las substancias de segunda y tercera sección, es un sólido de base cuadrada de 100 metros de lado, medidos horizontalmente en la dirección que designe el peticionario, y de profundidad indefinida para las substancias de la tercera sección. Acerca de la pertenencia debe tenerse en cuenta: 1.°, que es indivisible en las compras, ventas, cambios ú otras operaciones análogas; 2.°, que los particulares pueden obtener en una concesión varias pertenencias, siempre que su número no baje de cuatro y estén agrupadas; 3.°, que cuando entre dos ó más concesiones resulte un espacio franco cuya

extensión superficial sea menor de cuatro hectáreas ó que no se preste á la división por pertenencias (demasía), se concederá á aquél de los dueños de las minas limítrofes que primero lo solicite, y por renuncia de éstos á quien lo pida (artículos 11 á 14 del D.-L. cit.)

17.—La obtención de la concesión minera de substancias de segunda ó tercera clase, implica un proceso administrativo que se inicia por la presentación de solicitud ante el gobernador de la provincia. El gobernador, instruído el oportuno expediente reglamentario, y demostrada la existencia de terreno franco, debe, previa la publicidad necesaria, disponer que se demarque la concesión, y otorgar ésta dentro de los cuatro meses; la demarcación es una operación facultativa de deslinde, y se hace dejando siempre á salvo los derechos del dueño ó dueños del suelo y exigiendo garantías de seguridad (artículos 15 y 17 del D.-L. cit.) La prioridad en la presentación de la solicitud da derecho preferente; pero si se trata de substancias de la segunda sección, el dueño será siempre preferido si se compromete á explotarlas en un plazo que no excederá de treinta días (art. 16 de idem). La *concesión* se otorga á perpetuidad mediante el pago de un canon anual por hectárea (art. 19 del D.-L. cit.)

18.—Acerca de la manera de verificar la explotación de las minas, se contienen disposiciones muy importantes, tanto para ordenar el ejercicio jurídico de la propiedad minera y las relaciones jurídicas de los interesados en la misma con los colindantes y los obreros, cuanto para garantir la vida y seguridad de éstos y determinar las condiciones técnicas de las operaciones mineras, en las leyes citadas, en la de 1.° de Agosto de 1889 sobre el desagüe de las minas, y por último, en el Reglamento de policía minera anunciado por el art. 29 del D.-L. de 1868 y publicado al fin el 15 de Julio de 1897. Las disposiciones más importantes relativas al ejercicio jurídico de la propiedad minera, refiérense: 1.°, á las relaciones entre los mineros para ejecutar galerías de desagüe que atraviesen pertenencias ya concedidas (art. 18 de idem y L. de 1.° de Agosto de 1889, artículo 56 del Regl. de 1897); 2.°, á los límites de la explotación

cuando en un mismo terreno existen substancias de la segunda y tercera sección y es imposible explotar ambas á la vez: en este caso, se concede al primer solicitante, sea el que quiera; pero teniendo presente que, si éste solicita explotar las de la tercera sección, podrá extender sus trabajos mineros á las de la segunda; pero si la petición se refiere á estas últimas, agotadas que sean, necesitará nueva concesión para explotar las de la tercera (art. 20 del D.-L.); 3.°, á la libertad de los mineros, que pueden disponer, como de cualquiera otra propiedad, de cuantos derechos se les asegura por el decreto-ley, exceptuándose los productos minerales estancados, sobre los cuales se observarán las reglas del estanco (art. 21 de idem); 4.°, á la obligación de los mineros de facilitar la instalación de las minas colindantes y de sufrir (previa tasación é indemnización) la servidumbre del paso de agua é indemnizar por convenios privados ó por tasación de peritos los daños y perjuicios que ocasionen á otras minas (artículos 24 á 26 de idem). Los mineros pueden concertarse libremente con los dueños de la superficie, acerca de la extensión que necesiten ocupar para almacenes, talleres, lavaderos, oficinas de beneficios, etc., etc. Si no pudieren avenirse, se procederá á aplicar la ley sobre utilidad pública (art. 27 de idem).

19.—Todas las disposiciones referentes á las relaciones de la explotación minera desde el punto de vista de su ordenación técnica y de las garantías de seguridad que debe ofrecer aquélla contra los accidentes posibles y en el ejercicio del trabajo, así como á las condiciones de las instalaciones anexas á las minas, constituyen hoy un cuerpo legal denominado *Reglamento de policía minera* de 15 de Julio de 1897. Este Reglamento hállase dividido en cinco partes distintas. En la primera se contienen disposiciones comunes á todas las minas y relativas: 1.° A la prevención de accidentes; organízase al efecto la inspección y vigilancia á cargo del Cuerpo nacional de ingenieros de Minas y sus subalternos: esta inspección y vigilancia refiérese á la seguridad de las explotaciones, á la conservación de la vida y seguridad de los obreros, á la protección de la superficie para la seguridad de las personas y de la circulación pública, y á la

protección contra las influencias de carácter general que sean perjudiciales á la explotación de las minas (art. 2.°) Para la mayor eficacia de la inspección y vigilancia se crea un Cuerpo de celadores de Minas, reglamentado de un modo especial. 2.° A la prevención de inundaciones, hundimientos, incendios y explosiones (cap. II). 3.° A los remedios para los accidentes de las minas: se establece el servicio sanitario y de salvamento obligatorio á costa de los explotadores (cap. III). 4.° A la disciplina del personal: registro de personas empleadas en la explotación: recuérdase el vigor de la ley de 24 de Julio de 1873 sobre el trabajo en las minas de los menores de diez y ocho años (cap. IV). 5.° A la manera de garantir la seguridad del trabajo (toda la sec. II del tít. I): al efecto, se impone la obligación á los propietarios de minas de levantar y trazar por duplicado los planos de las minas y la de construir con las debidas precauciones pozos de salida; exígense además condiciones de seguridad suficiente para la circulación de las personas por los pozos, haciéndose indicaciones sobre la ventilación y desagüe de las minas, y otras acerca del empleo de los explosivos y del abandono de aquéllas. En la segunda parte contiene el Reglamento disposiciones especiales para determinadas explotaciones mineras; se refieren: 1.°, á las minas con grisú (cap. XI): se persigue la garantía de la vida de los mineros, imponiendo una explotación hecha con ventilación adecuada, lámparas de seguridad, empleo de explosivos con precauciones particulares y una ordenación disciplinaria especial del personal; 2.°, á las minas explotadas á roza abierta (cap. XII): sométense estas explotaciones, en las substancias de la segunda y tercera sección, á los capítulos I y III del Reglamento; además, se imponen ciertas precauciones para la seguridad general y la especial de los obreros; 3.°, á las canteras (cap. XIII), turbales (cap. XIV) y salinas (capítulo XV). En la tercera parte se comprenden disposiciones relativas á la inspección y vigilancia de las vías exteriores, talleres, fábricas y motores concernientes á la industria minero-metalúrgica. Estas disposiciones refiérense: 1.°, á las relaciones de transporte y servicio, con el objeto de sujetarlas á la inspección de los Ingenieros de minas, á fin de garantir la seguridad pública y de

los obreros (cap. XVI); 2.°, á los talleres de preparación mecánica y fábricas mineralúrgicas y metalúrgicas, objeto éste que en otras partes ha sido obra de reglamentación particular. Dichos talleres y fábricas se someterán á la vigilancia de los Ingenieros de minas al efecto del cumplimiento del Reglamento. Algunas disposiciones se encaminan á prevenir los daños y perjuicios á los edificios y á las plantaciones, y á garantir la seguridad y salubridad de los obreros (cap. XVII); 3.°, á los motores empleados en la industria minero-metalúrgica (motores de vapor, de aire comprimido, eléctricos), para que se establezcan y funcionen en condiciones de perfecta seguridad (cap. XVIII). En la cuarta parte ordena el Reglamento las responsabilidades y sanción penal. Sus disposiciones son relativas: 1.°, á la Dirección de Minas: tienen estas disposiciones un carácter preventivo y exclusivo, en cuanto exigen con todo rigor que toda explotación de minas se haga bajo la dirección, vigilancia y seguridad de persona con aptitud técnica legal: ingenieros de minas y capataces y gente habilitada con certificado de capacidad (cap. XIX); 2.°, á los directores de fábricas (cap. XX); 3.°, á la sanción penal: sus penas por las transgresiones del Reglamento son multas hasta de 250 pesetas á los propietarios y de 500 á los directores: estas multas se señalan con independencia de la responsabilidad civil ó penal á que hubiere lugar (cap. XXI). El Reglamento habla al fin, en su quinta parte, de la autoridad y jurisdicción en materia de policía minera, de que más abajo se da cuenta.

20.—No es posible hacer una crítica detallada del nuevo reglamento de policía minera, en el brevísimo espacio que podemos dedicarle; esto aparte de que todavía la práctica no ha dejado ver sus ventajas é inconvenientes. Sin embargo, no es aventurado indicar: 1.°, que á veces peca por excesivamente minucioso, como en algunos capítulos de la sección 2.ª del título I, mientras otras resulta vago y general hasta lo sumo: verbigracia, el cap. VIII del desagüe; 2.°, que comprende disposiciones que exceden de los límites de la policía minera en sentido estricto, como verbigracia, algunas del cap. XVII; 3.°, que es deficiente en todo lo referente á la reglamentación de las

condiciones de salubridad é higiene (1); 4.°, que reviste un carácter excesivamente autoritario, en cuanto encomienda de una manera muy exclusiva á un cuerpo técnico del Estado la inspección y vigilancia de las minas, sin dar su participación á los más directamente interesados en el cumplimiento de la mayoría de las disposiciones de seguridad, á los obreros, etc., etc.: por este lado el reglamento se ha preocupado poco de las consecuencias que en el orden de la policía minera imponen la moderna consideración del contrato de trabajo, lo cual hace que resulte el reglamento deficiente al tratar de los efectos que pueden tener los accidentes en la vida física de los mineros, etc., etc.

21.—La caducidad de las concesiones ocurre cuando el dueño deje de satisfacer el importe de un año del canon que le corresponda, y perseguido por vía de apremio no le satisfaga en el término de quince días ó resulte insolvente. En este caso se declara nula la concesión y se saca la mina á pública subasta (art. 23).

22.—El servicio administrativo y técnico de minas depende del Ministerio de Fomento, en su Dirección general de agricultura, industria y comercio, extendiéndose su acción por el territorio nacional como dependencia administrativa de los Gobiernos civiles, y técnica, de inspección y de vigilancia del Cuerpo de ingenieros de Minas, distribuído al efecto por la Península é islas adyacentes.

23.—Las cuestiones de trámites y decisiones jurídicas en materia de minas pueden resolverse gubernativa, contenciosa y judicialmente. Los expedientes de concesión son gubernativos, sustanciándose y terminándose por el gobernador; contra sus decisiones puede representar el perjudicado ante el Ministro de Fomento, salvo cuando se trate de providencias declarando la *caducidad de la concesión*, en cuyo caso cabe el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial de este orden. Todos los expedientes que se instruyan con arreglo al Reglamento de policía minera, son puramente gubernativos y

(1) V. Sánchez Ocaña, l. c., Intr.

se sustancian y resuelven ante los gobernadores (art. 184): exceptúanse las cuestiones de carácter civil ó criminal: los primeros se tramitan según los artículos 185 y siguientes del citado Reglamento. El gobernador es la autoridad competente para imponer las multas, pero cabe recurso de alzada ante el Ministro de Fomento en el plazo de quince días (art. 191), quien resuelve oyendo al Consejo de Estado (art. 192). La interposición de un recurso de alzada contra las providencias de los gobernadores suspende la ejecución del acuerdo, salvo caso de urgencia, según el art. 193. Las resoluciones ministeriales son ejecutivas; pero pueden suspenderse sus efectos por acuerdo del Tribunal contencioso-administrativo, según el art. 194. La vía contencioso-administrativa es procedente para recurrir ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado: 1.º, contra las Reales órdenes, resoluciones por las cuales se confirman ó desestiman los permisos de investigación de los gobernadores; 2.º, contra aquéllas por las que se confirman ó desestiman las providencias dictadas por los gobernadores, concediendo ó negando la propiedad de minas, escoriales, terreros y galerías generales. Los recursos en vía contenciosa pueden entablarse, lo mismo por los interesados en las resoluciones, que por los que en tiempo hábil se hubieren opuesto ante los gobernadores. Cabe también dicho recurso ante los Tribunales provinciales, con apelación al superior, para tratar de las cuestiones relativas á la inteligencia y cumplimiento de las condiciones de la concesión y declaración de nulidad de ésta. (Véanse los artículos 89 á 93 de la L. de 1859-68, y artículos 83 á 86 del Regl.; véase antes art. 5.º de la L. de lo Contencioso-administrativo y el art. 192 del Regl.) Procede la vía judicial ordinaria en las cuestiones que sobre las minas, escoriales, etc., etc., se promovieren entre partes sobre propiedad, participaciones, etc.

§ 4.°—*Régimen administrativo de las aguas.*

1.—La condición natural de las aguas (1) como elemento de la vida humana, dispuesto de manera que á veces implica una verdadera imposibilidad de apropiación individual, exclusiva, y que siempre impone modos de utilización y aprovechamiento particulares, por un lado, hace que como objeto de la relación económica de propiedad se regulen por principios que entrañan una técnica jurídica especial, y por otro, que el Estado intervenga con acción política que implica un servicio administrativo. En efecto, las aguas pueden no ser susceptibles de apropiación, v. gr.: las del mar, consideradas como cosa común de todos, pueden presentarse bajo condiciones que, si bien impiden la apropiación particular exclusiva, no obstan al dominio de la colectividad política; de ahí que haya aguas de dominio nacional y uso público general, y de dominio nacional y uso

(1) Rossler, *Sociales Verwaltungsrechts*, I; Kappeler, *Rechtsbegriff des öffentlichen Wasserlauses*, 1867; Peyer, *Das Wasserreht*, 1875; Stein, *Handbuch*, II, págs. 298 y siguientes. Exp. ital. de las doctrinas de Stein, pág. 770; Meucci, ob. cit., pág. 323; Loris, ob. cit., pág. 261; Foucart, *Droit public et administratif*, vol. III; Batbie, ob. cit., tomo V; Ducrocq, ob. cit., II; Laferrière, *Droit adm.*, tít. VI, pág. 703; Azcárate, ob. cit., III, pág. 219; Santamaría, ob. cit., pág. 547; Abella, ob. cit., II; Manresa, ob. cit., tomo III, pág. 463; Sánchez Román, *Est. de Der. civil*, tomo III, pág. 407; Giner y Calderón, ob. cit., pág. 310; Posada, ob. cit., pág. 212; *Legislación de aguas, canales, pantanos, puertos*, etc., por la *Revista de Tribunales*, 1894.

público que pueden ser objeto de aprovechamiento particular; además, las aguas pueden ser de propiedad particular.

2.—Por otra parte, las aguas, en atención á los peligros que suponen y á los servicios colectivos que prestan, constituyen un elemento que se ofrece como condición de muchas relaciones de la vida. Así: 1.ª Las aguas implican peligros posibles, contra los cuales es preciso prevenirse y defenderse. 2.ª Las aguas entran como elemento en la vida privada y en la de vecindad, lo cual determina todo un derecho especial para regular su propiedad, uso y aprovechamiento colectivos, y en las relaciones del uso colectivo municipal con el particular. 3.ª Las aguas, en su relación con ciertas necesidades generales colectivas, se ofrecen: *a)* Como condición para la salud pública (abastecimiento de aguas en las poblaciones, desecación de pantanos y lagunas, etc., etc.) *b)* Como condición de los trabajos industriales (el agua fuerza motriz). *c)* Como medio de comunicación (vías acuáticas, marítimas y fluviales). *d)* Como condición de la vida económica (riegos, etc.) (1).

3.—La manifestación de la función administrativa como servicio del Estado para la ordenación de las aguas, dada la necesidad de la intervención de aquél por tan complejos motivos, se explica teniendo en cuenta: 1.° El carácter colectivo del uso de ciertas aguas, que exige para su regulación práctica una organización jurídica adecuada. Las aguas, que no pueden ser propiedad particular, sino que tienen que ser de aprovechamiento común unas veces, y

(1) Véase Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, tomo II, pág. 297; Posada, ob. cit.

especial otras, atribúyense á la nación como persona jurídica, siendo por esto el Estado el llamado á determinar cómo ha de hacerse el uso común ó especial de aquéllas. 2.° Los peligros que un abandono de cierta clase de aguas (las del mar, las de los ríos ó torrentes, por ejemplo) supone, y cuya previsión implica la acción del Estado, encaminada, por seguridad, á evitar las inundaciones, ó cualesquiera otros peligros que de las aguas pueden provenir. Y 3.° La índole de los servicios para cuya prestación es condición el agua, lo cual exige una regulación de su uso y aprovechamiento.

4.—La Administración, en todo esto, revélase en el cuidado y aplicación, por parte del Estado, de las aguas de dominio nacional y uso general, en la distribución práctica de las aprovechables, con el detalle relativo á la organización de las fuerzas defensivas contra los daños (inundaciones, miasmas, etc.) que pueden las aguas ocasionar.

5.—El derecho relativo á las aguas, como rama de cierta sustantividad, no llega á formarse sino desde el momento en que el Estado tiene conciencia de la función colectiva de las mismas, tanto en el sistema geográfico del territorio, cuanto en el régimen higiénico y económico de la sociedad. Cuando el Estado alcanza esta conciencia del valor colectivo de las aguas, surge la necesidad de montar y sostener un servicio de Administración de aguas, y de establecer relaciones regulares para el aprovechamiento político, social y privado de las mismas.

6.—La formación de tal derecho se ha producido lentamente. Según Stein, se comienza por advertir y organizar la aptitud de las aguas como medio de *comunicación*, afirmándose el carácter colectivo social público de las mismas,

en cuanto se aplican á la navegación, servicio general que impide la apropiación exclusiva. Posteriormente (siglos XVII y XVIII) acentúase el aspecto político de las mismas como medio de comunicación, surgiendo luego en el derecho regaliano la tendencia á regular el servicio común de las aguas, tanto en la esfera local en los usos del riego, cuanto en la esfera del Estado, toda vez que en el siglo XVIII la Administración se preocupó ya del servicio hidráulico y de la *policía de las aguas*. Por último, en los tiempos modernos se han llegado á comprender sistemáticamente las funciones colectivas de las aguas, que imponen una organización particular á su propiedad en el respecto del Derecho civil y una serie de cuidados en el del administrativo, en atención á la índole de las aguas como medio de comunicación, como vías de transporte, como fuerza motriz, factor alimenticio, condición higiénica, origen de peligros, y en su aplicación á la producción de la tierra (1).

7.—Ahora bien: dado esto para desarrollar legislativa y prácticamente el servicio administrativo de las aguas, es preciso determinar: 1.°, las *aguas de dominio público*, pues de ese modo se señala la esfera de acción del servicio administrativo, en consonancia con la intervención del Estado; 2.°, las funciones que respecto de las aguas se han de desempeñar, para que el fin del Estado se cumpla en este punto. La determinación de ambas cosas fija, además, las atribuciones de la Administración y el régimen de policía administrativa.

8.—Independientemente de las consideraciones generales que el examen de los puntos indicados sugiera, conviene ad-

(1) Stein, ob. cit., pág. 302, tomo II.

vertir que se hallan resueltas las cuestiones que entraña Derecho especial en las leyes que á aguas se refieren. Nue legislación de aguas, fuera ya de sus antecedentes (1), ha objeto de una primera ordenación legislativa por la ley de Agosto de 1866. Actualmente las cuestiones jurídicas que s aguas pueden presentarse, han de resolverse teniendo en c ta que están vigentes en la materia: 1.°, el cap. I del tít. lib. II del Código civil; 2.°, la L. de Aguas de 13 de Juni 1879; 3.°, la L. de Puertos de 7 de Mayo de 1880; 4.°, la I 20 de Febrero de 1870 sobre canales y pantanos de riego glamento de 20 de Diciembre de 1870, L. de 27 de Julio de sobre concesión de canales y pantanos con subvención de tado y Regl. de 9 de Abril de 1885; 5.°, las leyes de expr ción por causa de utilidad pública, de obras públicas, dis ciones del Código civil sobre servidumbres, etc., etc.

9.—*Aguas de dominio público.*—No hay un criterio lativo uniforme acerca de la consideración que en el dor tienen todas las aguas. Por de pronto, hay que distingu *marítimas* y las *terrestres.*

Las marítimas.—El mar es libre. Con arreglo al criter rídico internacional, la soberanía territorial se extiende: los puertos, radas, bahías, embocaduras de los ríos, y á l te de los mares contenida en el territorio del Estado; 2.°, distancia de una legua marítima de la costa, ó sea tan como alcanza el tiro de cañón; y 3.°, á los estrechos que gan en comunicación dos mares y que sean tan anchos alcance el tiro de cañón. Nuestra legislación se inspira en principios, y así declara de dominio nacional y uso púb *mar litoral*, ó bien la zona marítima que ciñe las costas teras marítimas de los dominios de España en toda la ar antes indicada; la *zona marítimo-terrestre*, ó sea el espa las costas ó fronteras marítimas del territorio español qu

(1) *Fuero Juzgo*, LL. 30 y 31, tít. IV, lib. VIII; L. tulo XVIII, *Partida* II; IV, V y VI, título XXXI, XV, y XIX, tít. XXXII de la *Partida* III; L. 37, tít. XI, lib. la *Nov. Recop.*—Véase Manresa, ob. cit., III, pág. 468.

el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, donde no lo sean. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables ó se hagan sensibles las mareas. En la zona marítimo-terrestre se comprenden como de dominio público los puertos, radas, ensenadas, las accesiones de terreno que ocasiona el mar y otros abrigos utilizables para la navegación y pesca. Cuando por consecuencia de estas accesiones y por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de la antigua pasarán á ser propiedad del Estado, previo deslinde por los Ministerios de Hacienda, Fomento y Marina: el primero podrá enajenarlos cuando no se consideren necesarios para servicios marítimos ú otros de utilidad pública. Si se enajenasen, se concederá el derecho de tanteo á los dueños de los terrenos colindantes (artículos 1.° y 12 de la ley de Puertos). Son también propiedad del Estado: 1.°, las islas formadas en la zona marítimo-terrestre y en las desembocaduras de los ríos; pero si procediesen de haber cortado el río términos de propiedad particular, la isla continúa siendo de los dueños de las fincas cortadas, salvo los derechos de otros particulares; 2.°, los fondeaderos, varaderos, astilleros, arsenales y demás del servicio exclusivo de la marina de guerra, y todo lo que el mar arroje y no tenga dueño conocido (artículos 2.° á 5.° y 33 de idem). Los terrenos de particulares colindantes con el mar ó en la zona marítimo-terrestre, están sometidos á las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral. En las charcas, lagunas ó estanques de agua del mar formados en propiedad particular no susceptibles de comunicación permanente con aquél por medio de embarcaciones, sólo podrán pescar sus dueños, sin más restricciones que las relativas á la salubridad pública (artículos 7.° y 11 de idem).

10.—*Aguas terrestres.*—No andan siempre de acuerdo las legislaciones para fijar la condición de éstas, sobre todo de los ríos. «La mayoría de las legislaciones—dice el señor

Azcárate (1)—hace una clasificación de los ríos según sean ó no navegables ó flotables, declarando de domi público los primeros.» El Código Napoleón procede pero sin decir la condición de los otros. La ley austri consigna tal distinción, mientras el Código italiano pr cinde de ella, considerando todos los ríos de dominio cional.

11.—Nuestra legislación conceptúa aguas terrestres: 1.º pluviales; 2.º, las vivas, manantiales y corrientes; 3.º, las m tas ó estancadas; 4.º, las subterráneas. El carácter de púb de todas esas aguas lo determina el art. 407 del Código Según éste, entre las aguas terrestres son de dominio púb 1.º, los ríos y sus cauces naturales; 2.º, las aguas contin discontinuas de manantiales y arroyos que corran por sus ces naturales, y estos cauces; 3.º, las aguas que nazcan c nua ó discontinuamente en terrenos de dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza en terrenc blicos y sus álveos; 5.º, las aguas pluviales que discurra barrancos ó ramblas cuyo cauce sea del dominio públic las aguas subterráneas que existan en terrenos públicos; 7 halladas en la zona de trabajos de obras públicas, aunque se ejecuten por concesionario; 8.º, las que nazcan contir discontinuamente en predios de particulares, del Estado, provincia ó de los pueblos desde que salgan de dichos pr y 9.º, los sobrantes de las fuentes, cloacas y establecim públicos (2).

(1) Ob. cit., III, pág. 221.

(2) Véanse los artículos 1.º á 27 de la ley de Aguas. R to de las aguas minero-medicinales que contienen subst útiles para la industria y que se necesitaren para form nearios, V. los artículos 15 y 16 de dicha ley. El domi las aguas *minero-medicinales* se adquiere como el de

12.—Las funciones respecto de las aguas públicas son muy varias. Empezaremos por las aguas *marítimas:*

Con respecto de ellas tenemos: 1.° La necesidad de regular su uso común en beneficio general, de donde nacen las dos servidumbres públicas de vigilancia litoral y salvamento á que están sometidos los propietarios de terrenos colindantes con el mar ó enclavados en la zona marítimo-terrestre (artículos 8.° á 10 idem).

13.—2.° La necesidad de determinar el carácter y naturaleza de los puertos, y atender á su servicio en todos sentidos. A esta necesidad atiende la ley de Puertos de 1880. Son puertos (art. 13) los parajes de la costa más ó menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno ó bien por obras construídas al efecto, y en los cuales existe de una manera permanente y en debida forma el tráfico mercantil. Tienen asimismo el carácter de puertos los ríos y desembocaduras de las rías hasta donde se hacen sensibles las mareas, y donde no las hay, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios. Aguas arriba de estos sitios ú orillas de los ríos, conservan su carácter de fluviales. El servicio de puertos se organiza empezando por clasificarlos. Los puertos son de *interés general*, de primero y segundo orden, ó sea de dominio nacional, y puertos de *interés local*, ó sean provinciales y municipales. Se consideran de *interés general* los destinados especialmente á fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda

perficiales y subterráneas, siendo del dueño del predio en que nacen si las utiliza, ó del descubridor si las diese aplicación. Por causa de salud pública, el Gobierno, oyendo á la Junta provincial, Consejo de Sanidad y al Consejo de Estado, podrá declarar la expropiación forzosa de las aguas minero-medicinales no aplicadas á la curación. El art. 408 del Código civil señala las aguas de dominio privado.

interesar á varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España, y los denominados de refugio. Son de *interés local* los destinados principalmente á fondeadero, carga y descarga de buques dedicados á industrias y comercios locales, sin perjuicio de poder ser clasificados entre los de interés general cuando su comercio se extienda á otras localidades, territorios ó provincias. La clasificación no se puede alterar sino por una ley (véase art. 15 idem y los artículos 16 y 17). Por otra parte, atiende la ley á la construcción, conservación y policía de los puertos. Compete al Ministro de Fomento ordenar los estudios y proyectos de obras de los puertos de interés general, dictar su aprobación y disponer su ejecución, oyendo al Ministro de Marina; otorgar las concesiones, reglamentar el servicio y designar el personal necesario. Competen á las Diputaciones provinciales, en las obras de los puertos provinciales, las atribuciones que al Ministerio en los generales, salvo si las obras afectaren á terrenos de dominio público, en cuyo caso habrán de atenerse á los prescripciones de la ley de Obras públicas. Iguales atribuciones corresponden á los Ayuntamientos respecto á los municipales. Los de interés general serán *costeados* por el Estado, y los locales por las Diputaciones y Ayuntamientos. Los proyectos de los puertos que corresponden á las Diputaciones provinciales y á los Municipios, necesitan el informe de las autoridades de Marina y la aprobación del Ministro de Fomento. El establecimiento, reparación, conservación y limpia de los puertos, su régimen y policía en todo lo civil, corresponde: en los de interés general, al Ministerio, y en los de interés local, á las Diputaciones ó Ayuntamientos (artículos 18 á 21 idem). El servicio de los puertos es de dos clases: 1.ª, de movimiento de buques, que compete á la autoridad de Marina; 2.ª, de ejecución y conservación de obras, carga y descarga en los muelles y vida mercantil del puerto, que compete al gobernador (artículos 22 á 24 idem). Son servicios anexos: 1.º, el de practicaje; 2.º, el de alumbrado y valizamiento (capítulo V de la ley).

14.—3.º La necesidad de regular el uso y aprovechamiento

del mar y de sus playas, y especialmente con relación á la zona marítimo-terrestre. Es libre el uso del mar litoral, ensenadas, radas, bahías, abras, para navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, según las prescripciones legales; en cuanto á las playas, el uso público autoriza á todos con iguales restricciones para transitar por ellas, bañarse, tender y enjugar ropas y redes, varar y carenar y construir embarcaciones, bañar ganados y recoger conchas, plantas y mariscos. Respecto del uso de la zona marítimo-terrestre para hacer obras y demás, véase el cap. VI de la ley de Puertos y la Real orden é instrucción de 20 de Agosto de 1883.

15.—En cuanto á las aguas terrestres de dominio público, es preciso tener en cuenta: 1.º La relación de las mismas con las propiedades particulares. Cae dentro de esta cuestión lo referente: *a)* á la determinación de la propiedad de los cauces ó álveos, orillas, márgenes, riberas, accesiones, sedimentos, arrastres (1);

(1) Los principios más interesantes de la ley son los siguientes: se entiende por *álveo* ó *cauce natural* de las corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales, el terreno que aquéllas cubren durante sus avenidas ordinarias en los barrancos ó ramblas que les sirven de recipiente (art. 28). Estos cauces son de propiedad privada si atraviesan fincas de dominio particular, con la limitación del art. 31. Los cauces que no son de propiedad privada son de dominio público (artículos 29 y 30). Es *álveo* ó *cauce natural* de un río ó arroyo el terreno que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias. Son de dominio público los de los ríos, y además los de los arroyos que no pertenecen al privado, según los artículos 33 y 34 de la ley de Aguas. Son *riberas* las fajas laterales de los álveos de los ríos, comprendidas entre el nivel de sus bajas aguas y el que éstas alcancen en sus mayores avenidas ordinarias; y *márgenes*, las zonas laterales que lindan con las riberas. Las *riberas*, aun cuando sean de dominio privado, en virtud de antigua ley ó de costumbre, están sujetas en toda su extensión, y las *márgenes*, en una zona de tres metros, á la servidumbre de uso público en interés general de la navegación, la flotación,

b) á las obras de defensa contra las aguas públicas (1).

16.—2.° Las servidumbres que el uso y aprovechamiento de las aguas traen consigo para los predios por donde discurren y que son, según la ley, naturales (artículos 69 á 74) y legales, siendo éstas las de acueducto, de estribo, de presa, de parada ó partidor, de abrevadero y de saca de aguas, de camino de sirga, etc., etc. (tít. III de la ley de Aguas).

17.—3.° El cuidado de las aguas desde el punto de vista de la higiene y salubridad. Acerca de este punto, la ley (art. 12) declara que «cuando se declare insalubre, por quien corresponda, una laguna ó terreno pantanoso ó encharcadizo, procede forzosamente su desecación ó saneamiento.» Véanse para lo demás los artículos 60, 61 y 63 á 68 de la ley.

18.—4.° Los aprovechamientos de las aguas públicas, los cuales son ó comunes ó especiales.

Aprovechamientos comunes.—Las aguas públicas se aprovechan de un modo general: 1.°, para los servicios doméstico, agrícola y fabril; 2.°, para la pesca; y 3.°, para la navegación y flotación (tít. IV, cap. X de la ley).

19.—*Aprovechamientos especiales.*—Implican un uso determinado, más ó menos permanente y exclusivo de las aguas públicas. Por esto sólo se puede tener, ó por prescripción de veinte años (Código civil, art. 409), ó por concesión administrativa, que ha de hacerse siempre sin perjuicio de tercero y dejando á salvo los derechos de los particulares, entendiéndose otorgados los terrenos de dominio público necesarios, y resolviéndose el conflicto que pudiera resultar con los de propiedad de alguien, por la imposición de servidumbre forzosa ó por la expropiación. En la concesión se ha de fijar la naturaleza del aprovechamiento, la cantidad de aguas, y si fuese para riego, la extensión del terreno. La Administración no responde de la

la pesca y el salvamento (art. 36 idem). Respecto de los álveos y orillas de los lagos, lagunas y charcas, véanse los artículos 37 á 39. En cuanto á las accesiones, arrastres y sedimentos de las aguas, véanse los artículos 40 á 51 de la ley.

(1) Refiérese á esto el cap. VII, tít. II de la ley.

falta ó del error en el cálculo. La autorización para hacer estudios de todo aprovechamiento se rige por la ley de Obras públicas, art. 157. Para la forma del disfrute, véase el art. 155 de la ley de Aguas. Para otorgar los aprovechamientos rige el criterio: 1.º, de la mayor utilidad; 2.º, de la prioridad en la presentación. Todo aprovechamiento está sujeto á la expropiación forzosa en favor de otro aprovechamiento que le preceda en el orden de preferencia legal; pero no en favor de los que le sigan, á no ser en virtud de una ley especial. Las concesiones caducan por no haberse cumplido las condiciones y plazos del otorgamiento (artículos 147 á 159 idem).

20.—Los más importantes aprovechamientos especiales se enumeran, según su utilidad, de mayor á menor, para fijar la preferencia en casos de incompatibilidad. He aquí cómo: 1.º *Abastecimiento de poblaciones.* La preferencia de este aprovechamiento llega hasta la concesión de agua de otros, mientras el caudal normal que una población disfrute no pase de 50 litros por día y por habitante, de ellos 20 potable. Fija la ley, en sus artículos 165 á 171, la forma en que han de hacerse estas concesiones, etc., etc. 2.º *Abastecimiento de ferrocarriles.* Pueden las empresas de éstos aprovechar las aguas públicas necesarias para su servicio. La autorización la da el gobernador ó el Ministro de Fomento, según que el gasto exceda ó no exceda de 50 metros cúbicos por día. También pueden las empresas abrir pozos ordinarios, norias ó galerías, ó perforar pozos artesianos (artículos 25 y 173 de la ley). En caso de incompatibilidad con otros aprovechamientos, se procederá con arreglo al orden legal de preferencia y según la ley de expropiación. 3.º *Riegos.* Es preciso tener en cuenta varias hipótesis: *a)* Riegos que la ley otorga desde luego: aprovechamiento al efecto de las aguas pluviales y corrientes de caudal no continuo y manantiales discontinuos que sólo fluyen en épocas de abundancia de lluvias, á favor de los dueños de predios contiguos á vías públicas ó cauces públicos (artículos 176 á 180). *b)* Riegos que no necesitan autorización: toma de aguas en los ríos navegables para el riego de las propiedades limítrofes por los ribereños (art. 114). *c)* Riegos que la necesitan: 1.º, cuando

para aprovechar aguas pluviales ó discontinuas en cauces públicos se tratase de construir presas ó azudes permanentes de fábrica, será preciso la autorización del gobernador de la provincia (art. 181); 2.°, para construir pantanos destinados á recoger y conservar aguas pluviales ó públicas, se necesita autorización del Ministro de Fomento ó del gobernador de la provincia (art. 182); 3.°, es necesaria la autorización del gobernador para tomar agua de los ríos no navegables (art. 184). 4.° Es necesaria la del Ministro de Fomento para el aprovechamiento de aguas públicas para riegos cuya derivación ó toma deba verificarse por medio de presas, azudes ú otra obra permanente construída en los ríos, barrancos, arroyos y cualquiera otra clase de corrientes naturales continuas, cuando hayan de derivarse más de 100 litros de agua por segundo. Si la cantidad de agua no excediese de esta cantidad, hace la concesión el gobernador (artículos 185 y 186).

21.—Las concesiones de aguas hechas individual ó colectivamente á los propietarios de las tierras para el riego de éstas, son á perpetuidad. Las que se hicieren á sociedades ó empresas para regar tierras ajenas mediante el cobro de un canon, serán por un plazo que no exceda de noventa y nueve años (art. 188). Los artículos 187 á 204 regulan la materia de estas concesiones indicando: 1.°, los documentos y demás que debe acompañarse á la solicitud de concesión; 2.°, la manera de armonizar las pretensiones de una concesión nueva con aprovechamiento en uso de un derecho reconocido y valedero; 3.°, las facultades de que gozarán las empresas de canales de riego; 4.°, la condición contributiva de los terrenos regados; 5.°, las obligaciones de las empresas; 6.°, la manera de hacer efectivo el canon ó pensión por el riego, etc. (Véase LL. citadas de 20 de Febrero de 1870, 27 de Julio de 1883 y 26 de Julio de 1888, y Reglamentos de 20 de Diciembre de 1870 para la ejecución de la primera ley y de 9 de Abril de 1885 para la de la segunda.)

22.—4.° *Canales de navegación.*—La autorización para canalizar un río para la navegación ó construir un canal navegable, se otorga por una ley, en la que se determina si la obra ha de ser auxiliada con fondos del Estado y demás condicio-

nes de la concesión. La duración de estas concesiones es de noventa y nueve años; pasados éstos, entrará el Estado á disfrutar de las obras y material de explotación, según la concesión. Exceptúanse los saltos de agua utilizados y los edificios construídos para establecimientos industriales, que quedarán de propiedad de los concesionarios. Pasados diez años de hallarse en explotación un canal, y en lo sucesivo de diez en diez años, se revisarán las tarifas (artículos 203 á 207).

23.—5.° *Barcas de paso, puentes y establecimientos industriales.*—En los ríos no navegables ni flotables, pueden los dueños de ambas márgenes establecer barcas de paso con autorización del alcalde, y puentes de madera para el servicio público con la del gobernador: éste fija su emplazamiento, tarifa y demás condiciones (art. 210). En los mismos ríos, el dueño de ambas márgenes puede establecer cualquier artificio mecánico é industrial, que no desvíe el curso de las aguas (artículo 214 de la ley). La autorización para establecer en ríos flotables puentes ó barcas de paso para comunicar caminos vecinales, corresponde al gobernador (art. 211), y al Ministro si se trata de ríos navegables (artículos 213 y 214, y 216 y 217). Por el art. 218, el gobernador puede autorizar el establecimiento de molinos ú otros artefactos industriales en los ríos; pero sin perjudicar la navegación, la flotación ni los establecimientos existentes. Las concesiones de aprovechamiento de aguas para establecimientos industriales, son á perpetuidad (art. 220).

24.—6.° *Viveros ó criaderos de peces.*—Corresponde á los gobernadores autorizar los aprovechamientos de aguas para este objeto (artículos 222 á 225).

25.—La materia de aguas constituye un ramo dependiente del Ministerio de Fomento. La policía de aguas comprende, respecto de las públicas, las aguas mismas, sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre; y respecto de las privadas, el cuidado y vigilancia necesarios para que no puedan afectar á la salud pública ni á la seguridad de las personas y bienes (artículos 226 y 227). Por otra parte, corresponde al Ministro de Fomento: 1.°, dictar los reglamentos é instrucciones; 2.°, conceder los aprovechamientos que regula la ley, siempre que

no corresponda su concesión á otras autoridades ó al Poder legislativo; 3.°, resolver las cuestiones que se susciten en la aplicación de la ley, cuando no causen estado las decisiones de sus delegados, y salvo los recursos á que haya lugar; 4.°, acordar y ejecutar la demarcación, apeo y deslinde del dominio público, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales en las cuestiones de propiedad y posesión (art. 248 idem). Para la determinación jurídica de estas atribuciones en sí y en sus relaciones con los interesados, es preciso tener en cuenta: 1.°, que los proyectos para cuya aprobación se faculta á los gobernadores, y las concesiones que puedan otorgar, serán despachados en el término de seis meses. De no ser así, los peticionarios pueden acudir al Ministro de Fomento, que resolverá antes de cuatro meses (art. 249); 2.°, que para el otorgamiento de los aprovechamientos es indispensable la audiencia de la persona á cuyos derechos puede afectar la concesión, si fuere conocida, ó la publicidad del proyecto y de las resoluciones de la Administración, cuando aquélla fuere desconocida ó la concesión afecte á intereses que no constituyan personalidad jurídica ó carezcan de presentación legal (art. 250); 3.°, que las providencias de la Administración municipal en materia de aguas, causarán estado si no se reclama ante el gobernador en el plazo de quince días; las que dicten los gobernadores producirán el mismo efecto, si no se recurre contra ellas ante el Ministerio de Fomento, ó por vía contenciosa, cuando proceda (art. 251 idem); 4.°, que las resoluciones de la Administración central serán reclamables por la vía contenciosa en los casos que determina la ley (art. 251); y 5.°, que contra las providencias de la Administración dentro de sus atribuciones en materia de aguas, no se admiten interdictos. Los Tribunales podrán conocer, sólo á instancia de parte cuando en los casos de expropiación forzosa no hubiese precedido al desahucio la indemnización (art. 252 idem).

26.—Las cuestiones jurídicas de índole contenciosa que en materia de aguas pueden surgir, se resuelven por la jurisdicción *contencioso-administrativa* ó por la *ordinaria*, según el criterio siguiente: Compete á la primera conocer de los recur

sos contra las providencias de la Administración: 1.°, cuando se declare la caducidad de una concesión, según la ley de Obras públicas; 2.°, cuando por ella se lastimen derechos adquiridos en virtud de disposiciones administrativas; 3.°, cuando se imponga á la propiedad particular una servidumbre forzosa ó alguna limitación ó gravamen, según la ley; 4.°, en las cuestiones sobre resarcimientos de daños y perjuicios á consecuencia de limitaciones y gravámenes (art. 243). Compete á la jurisdicción ordinaria el conocimiento de las cuestiones relativas: 1.°, al dominio de las aguas públicas y de las privadas y de su posesión; 2.°, al de las playas, álveos de los ríos y al dominio y posesión de las riberas; 3.°, á las servidumbres de aguas y paso por las márgenes, fundados en título civil; 4.°, al derecho de pesca; 5.°, á los derechos de los particulares sobre preferencia de aprovechamiento de las aguas pluviales, y de las demás fuera de sus cauces naturales, si la preferencia se funda en títulos civiles; 6.°, á los daños y perjuicios ocasionados á tercero en su derecho de propiedad particular, por apertura de pozos ordinarios, artesianos, obras subterráneas, y por toda clase de aprovechamientos de particulares (artículos 253 á 256).

27.—La consideración del carácter colectivo del aprovechamiento de las aguas en los riegos, ha determinado una organización particular relativa á la comunidad de regantes, sus sindicatos y jurados de riego. La *comunidad de regantes* se forma necesaria ó voluntariamente. Se forma necesariamente, sujeta á sus ordenanzas: 1.° Cuando el número de regantes llegue á 20 y no baje de 200 el de hectáreas regables. Y 2.° Cuando, á juicio del gobernador de la provincia, lo exigiesen los intereses de la agricultura. Fuera de estos casos, la formación de la comunidad es voluntaria; además, no están obligados á formar parte de la comunidad, pudiendo constituir otra nueva en su caso, los regantes cuyas heredades tomen el agua antes ó después que los de aquélla y formen por sí solos un coto ó pago continuo (artículos 228-29). Para el régimen del riego, las comunidades formarán sus ordenanzas, que debe aprobar el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado. Sin embargo, las aguas públicas destinadas á aprovechamientos colec-

tivos que hasta ahora hayan tenido un régimen especial consignado en sus ordenanzas, continuarán sujetas al mismo si la mayoría de los interesados no acuerda modificarlo (arts. 190 y 231).

28.—Toda comunidad tendrá un sindicato elegido por ella y encargado de la ejecución de sus ordenanzas y acuerdos (artículo 230). El número de los individuos del sindicato y su elección por los regantes se determinará en las Ordenanzas. En éstas se fijarán las condiciones de los electores y elegibles, el tiempo y forma de la elección, duración de los cargos, gratuitos siempre (artículos 232 y 236 idem). Son atribuciones del sindicato: 1.ª Vigilar los intereses de la comunidad y defender sus derechos. 2.ª Dictar disposiciones para la mejor distribución de las aguas, respetando derechos adquiridos y costumbres locales. 3.ª Nombrar y separar sus empleados según el Reglamento. 4.ª Formar los presupuestos y repartos, y censurar las cuentas, sometiendo unos y otras á la Junta general. 5.ª Proponer á las Juntas las Ordenanzas y el Reglamento, y las alteraciones en los existentes. 6.ª Establecer los turnos rigurosos de agua, conciliando los diversos intereses y cuidando de que en los años de escasez se distribuya convenientemente. 7.ª Todas las que le concedan las Ordenanzas ó el Reglamento del mismo sindicato (art. 237 idem).

29.—Los artículos 233 y 234 regulan los derechos de los regantes; el 239 las Juntas generales de las comunidades, y el 241 la formación de sindicatos centrales ó comunes.

30.—En toda comunidad de regantes habrá uno ó más Jurados, compuestos, cada uno de un Presidente, Vocal del sindicato designado por éste, y del número de jurados, propietarios ó suplentes, que fije el Reglamento del sindicato, nombrados por la comunidad. Corresponde al Jurado: 1.º, conocer de las cuestiones de hecho que se susciten acerca del riego por los interesados; 2.º, imponer correcciones á los infractores de las ordenanzas (artículos 242 á 244 idem). Donde hubiere antiguos Jurados de riego, se respetan (art. 247). El procedimiento del Jurado será público y verbal (art. 245). Las penas que fijen las ordenanzas serán pecuniarias. Si el hecho fuere delito, puede ser denunciado al Tribunal (art. 246).

§ 5.°—*El régimen forestal.*

1.—Considerados los *montes* (1) desde el punto de vista de su formación física, y en el respecto general de su cultivo, constituyen el objeto de una ciencia—*Silvicultura*—y una materia de la actividad técnica de las personas que se dedican á su conservación y aprovechamiento. Los montes, además, en razón de su utilidad, pueden ser objeto de propiedad, entrañando la aplicación de sus diversos productos varios destinos, cuya determinación científica constituye el fin de la *Economía forestal*. Pero la condición natural de los montes y su destino social suscitan una ordenación colectiva que, á las veces, se traduce en una *intervención del Estado*, y, por ende, en un *servicio administrativo*.

(1) *Bibliografía:* Berg., *Staatsforstwirthschaftslehre*, 1850; Albert, *Lehrbuch der Staatsforstwirthschaft*, 1875; Loening, *Lehrbuch*, cit., §§ 100 y siguientes; Heiss, *Los bosques y la legislación;* Helferich, *L'économie forestale*, en el *Man.* de Schomberg, edic. ital., II; Stein, *Hand.*, II, páginas 632 y siguientes; Resumen ital., pág. 903; Batbie, ob. cit., V, página 479; Ducrocq, ob. cit., II, pág. 195; Hauriou, ob. cit., página 806; Loris, ob. cit., pág. 246; Sabini, *Trattato dei boschi*, 1844; De Lucca, *Sulla importanza dei boschi*, 1863; Rabbeno, *Le selve e le inondazioni*, 1872; Simonetti, *Dello intervento gobernativo in materia di boschi*, 1866; Wautrain Cavagnari, ob. cit., pág. 74; Block, *Dict. d'adm. Forets;* Santamaría, obra cit., pág. 601; Camacho, *Memoria sobre la Hacienda pública española en 1881-83*, págs. 468-506; Posada, ob. cit., página 199; Abella, *Manual de montes*, 1891.

2.—El destino económico más inmediato de los montes y bosques es procurar al hombre la madera necesaria para la edificación, construcción de naves, armas, fuego, etc. Esto aparte de otros destinos indirectos resultantes de la explotación industrial de las maderas—carbones, resinas, etc., —ó de los productos de ciertos árboles. Pero la obtención de un bosque, por la forma lenta del desarrollo del vuelo y lo tardío del producto, entraña relaciones que imponen *técnicamente* un cultivo de largos períodos, con recolecciones graduales de productos ó con una recolección final que suprime la fuente de riqueza, reemplazable sólo por nueva plantación. Además, en el respecto económico, la riqueza forestal exige una acumulación intensiva de medios—capital fijo, tierra ó fundo, bosques en ella sostenidos en condiciones de completa improductividad mucho tiempo, edificios,—y capital circulante representado por los jornales, dinero para la adquisición de semillas, plantas, gastos de conservación y cultivo, instrumentos, pago del impuesto, etc., etc., cuyo valor, con más el del trabajo personal y los intereses, se ha de representar principalmente por el volumen de madera que se obtenga. Ahora bien: dadas las condiciones naturales en que este volumen se puede lograr, y el esfuerzo y tiempo que los productos forestales piden, los montes no se prestan siempre á relaciones de propiedad individual exclusivas. El cultivo técnico y el aprovechamiento económico de los mismos son quizá más adecuados para la propiedad colectiva, comunal ó pública; los montes de un pueblo piden la organización de una explotación normal.

3.—Y no es esto sólo. Los montes cubiertos desempeñan una importante función social. Los tratadistas advierten cómo el arbolado, alto ó bajo, influye en las condiciones

climatológicas é hidrológicas del país (1). Resumiendo sus consideraciones, puede decirse que los bosques: *a)* suavizan en el estío los grandes calores (2); *b)* moderan la dispersión de las aguas procedentes de las lluvias, con lo cual impiden las inundaciones, favorecen la permanencia de las fuentes y hacen más regulares las corrientes de las aguas en ríos y arroyos; *c)* impiden la formación de avalanchas y los grandes movimientos de tierras—de ahí los bosques de defensa;—*d)* favorecen las lluvias por el influjo que en el ambiente los árboles ejercen; *e)* influyen sobre las condiciones higiénicas en cuanto impiden la difusión de los miasmas palúdicos, purificando el aire, etc., etc. (3).

4.—Relacionando ahora las condiciones del cultivo y las económicas del aprovechamiento de los montes con sus funciones sociales, cabe razonar la formación del servicio administrativo forestal. Puede ser una necesidad social tener montes, y no ser la forma normal de la propiedad privada la más adecuada al efecto de procurar los necesarios para cumplir las funciones sociales indicadas. De un lado puede el monte no ser propiedad que convenga al individuo; de otro, al individuo puede convenirle talarlo, no con-

(1) Helferich, Loris, Stein, etc.

(2) Se ha comprobado, dice Helferich, que la temperatura en los bosques es más baja (ob. cit., pág. 362). En la información de una Comisión italiana *(Annali di Agricoltura*, 1884) se confirma esto y se dice: «Es evidente que el bosque modera las oscilaciones diurnas de la temperatura del terreno y su propagación en las capas más interiores del suelo.» Trad. ital. del libro de Helferich, pág. 362, nota.)

(3) Véanse datos confirmatorios en la obra de Stein, Helferich, Loris, Wautrain, etc.

viniéndole, en cambio, su repoblación. Sin necesidad de acudir á la hipótesis de una incompatibilidad entre el interés individual y el social, sino atendiendo á las necesidades perentorias que acaso el monte satisface, se origina la acción colectiva, comunal ó política, con la intervención jurídica del Estado, produciéndose una administración forestal—*servicio de montes*—encargada de cuidarlos por acción *técnica*—cultivo, cortas, repoblación, etc.,—y por acción de *policía*—defensa de los bosques.

5.—La intervención del Estado como fundamento del régimen jurídico forestal en Europa, iníciase cuando se forma la función de policía, base de la acción administrativa. Stein distingue tres períodos: en el primero impera el principio de la *regalía* fundada en el dominio eminente de la Corona. En el segundo triunfa la idea de que el Gobierno, como representante del interés público, tiene la facultad de disponer de los montes. Por último, en el siglo XIX, tercer período, se diferencia más claramente el concepto económico con la relación de propiedad que puede tener como objeto el monte, de la acción reglamentaria que el Estado ejerce por motivos de seguridad y por necesidades sociales, en el régimen de los montes.

6.—Por lo demás, la intervención puede manifestarse de varias maneras: 1.ª, reservándose el Estado suficientes bosques para asegurar los beneficios colectivos; 2.ª, ejerciendo una acción limitativa ó reguladora en el uso y aprovechamiento de los bosques de particulares; 3.ª, combinando ambos sistemas, ya por una distribución de la riqueza forestal toda, ya por una distribución de los bosques, según su importancia y destino. Naturalmente el servicio administrativo cambia con el régimen forestal de intervención que se

adopte. El régimen que pide una más compleja constitución, es el de administración de los montes comunales y de fundaciones por el Estado, combinado con ciertas limitaciones generales para evitar una despoblación excesiva.

7.—Las legislaciones positivas cambian: 1.°, en cuanto á la fijación de los límites de la acción legislativa y administrativa del Estado en los montes comunales y con respecto á las relaciones técnicas y de policía con los propietarios de bosques; 2.°, en cuanto á las reservas forestales que el Estado debe guardar de conformidad con la mayor ó menor necesidad de bosques que el Estado tenga, ya por razón de la existencia de peligros graves que se han de conjurar con ellos, ya en vista de la relación en que se encuentre la superficie de aquéllos con la extensión territorial del país, ó bien la de los bosques del Estado con la de los particulares. Rige el sistema de la administración por el Estado de los bosques—respecto de los comunales y de asociaciones,—en Baden, Nassau, Hesse Electoral, Palatinado, Alsacia-Lorena, Hesse Darmstadt, Mediodía de Hannover, Brunschwick, Waldeck, y con relación á ciertos bosques, en Oldemburgo, Anhalt y Lubbec. En el resto de Alemania aplícase para esos bosques el régimen de la vigilancia. Los bosques privados en Prusia no están sujetos á limitación alguna, en cuanto se refiere á su conservación y cultivo, salvo si se trata de los de defensa. En Hesse y Nassau persisten antiguas leyes prohibitivas que no consienten la despoblación ó devastación de los bosques. En Baviera se requiere autorización para talar, pudiendo ser obligatoria la repoblación. Lo mismo ocurre en Austria. En Italia, por la ley de 1879, hay un régimen de Administración relativo á las tierras sometidas al *vínculo forestal*, vínculo que por

lo demás se impone cuando se trata de prevenir daños públicos, como inundaciones, alteración en la consistencia del suelo, sin olvidar la higiene. En Francia, los *bois* y *forêts* pueden pertenecer al Estado, á los Municipios, á los establecimientos públicos y á los particulares: éstos no están sometidos al régimen forestal, y el propietario regula libremente su uso y aprovechamiento; pero con la limitación de declarar las talas que pretenda verificar. Los montes del Estado y de los establecimientos públicos están sometidos á un régimen por el cual la explotación pertenece á la *Administración forestal*, dependiente del Ministro de Agricultura, y comprende las operaciones de conservación, cortas y venta en subasta, según un orden dado.

8.—En España la legislación de montes tiene por fuentes principales la ley de 24 de Mayo de 1863 y reglamento de 25 de Mayo de 1865, con la reforma del R. D. de 23 de Septiembre de 1881; R. O. de 25 de Mayo de 1875, relativa á la facultad de los Ayuntamientos para acordar las cortas y podas, y de 25 de Junio del mismo año sobre facultades de los Ministros de Fomento y Hacienda en materia de deslindes; leyes de 7 de Julio de 1876, sobre policía forestal, y de 11 de Julio de 1877, y reglamento de 18 de Enero de 1878, sobre repoblación; ley de 30 de Julio de 1878, y R. D. de 8 de Mayo de 1884 de policía de montes (reforma de las antiguas Ordenanzas). Véase R. O. sobre repoblación; R. D. de 2 de Agosto de 1895 creando una Sección facultativa de montes con encargo de enajenar los de Hacienda; R. D. de 8 de Noviembre del mismo año, organizando la Junta facultativa de montes, etc.

9.—Se conceptuaban montes, para los efectos del régimen legal, «los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construcción naval ó civil, carboneo, combustible y demás necesidades comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie, distinta de los oliva-

res, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario.» (Art. 1.º, Ord. de 1833.)

10.—El régimen legal parte de la distinción entre los montes *públicos* y *de particulares*. La Administración atiende á los primeros; pero no son públicos todos aquéllos que se encuentran bajo la acción del Estado, sino los exceptuados de la venta, y los que, habiendo sido declarados enajenables, aún no han pasado al dominio particular. En una palabra, los montes que no son *patrimonio* del Estado, son públicos, como lo son también los de los pueblos y los de corporaciones que dependen del Gobierno (art. 1.º de la L. de 1863 y 1.º del Regl. de 1865). Respecto de esos montes, el Estado ejerce una acción administrativa, motivada por diversas causas históricas y sociales, sobre todo la desamortización (arts. 3.º, 4.º y 5.º).

11.—Para determinar el régimen forestal, importa fijar cuáles son los montes exceptuados de *la venta*—públicos.—Al tenor de las leyes, se declaran en situación de venta todos los montes, *excepto* los públicos, de pinos, robles ó hayas, siempre que consten lo menos de cien hectáreas, acumulando para el cómputo los que disten entre sí menos de un kilómetro; los montes de aprovechamiento común previamente declarado por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento ó Diputación interesados, y las dehesas destinadas al ganado de labor, de una extensión conveniente, según las necesidades. (Véase LL. desamortizadoras de 1855-56, L. de Montes de 1863, artículos 1.º y 2.º, y arts. 1.º y 2.º del Regl. de 1865.) Dada la existencia de los montes públicos y reconocido por el Estado como un deber el sostenimiento de un régimen forestal, para completar su acción el Estado: 1.º, *puede* adquirir los montes de los pueblos y establecimientos públicos por mutuo convenio, si así fuere útil al servicio, y *permutar* sus montes por otros que sean de las especies exceptuadas (arts. 3.º y 4.º de la L. de 1863); 2.º, *debe* verificar las operaciones necesarias para poblar de montes los yermos, arenales y demás terrenos que no sirvan permanentemente para el cultivo agrario, reservando los que hoy posea y adquiriendo otros si el Gobierno lo creyese necesario. En todos los casos se reserva á los dueños la fa-

cultad de adquirir nuevamente los terrenos que fueron de su propiedad, pagando al Estado el valor de los mismos y el del gasto invertido en el arbolado existente al tiempo de esta nueva adquisición (art. 5.° idem). Si el suelo pertenece á un particular y el monte al Estado ó corporación, se refundirán ambos dominios indemnizando al primero (art. 6.° idem).

12.—El régimen forestal comprende ante todo las medidas para la repoblación de montes y mejora de los existentes. Para conocer esto, se acude principalmente á la L. de 11 de Julio de 1877, Regl. de 18 de Enero de 1878, RR. OO. de 5 de Septiembre de 1878, 8 de Enero de 1881, 28 de Abril de 1891 y otras. El Estado quiere aumentar la superficie poblada é impedir la despoblación de la actual, cubriendo los claros, calveras y rasos de los montes públicos y los terrenos de propiedad particular que pueda adquirir el Estado, procurando á los particulares, que repueblen, ciertos beneficios. Los *procedimientos técnicos* empleados para repoblar los montes, son: 1.°, por diseminación natural; 2.°, por siembras de asiento; 3.°, por plantaciones, previo siempre el acotamiento de la parte destinada al cultivo. Los *procedimientos económicos* para la repoblación, consisten en la determinación de las cantidades necesarias en los presupuestos del Estado, cuidando la Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio de fijar en todos los años dichas cantidades. Está autorizado el Ministerio de Fomento para promover y proteger la formación de sociedades destinadas al fomento de montes.

13.—Implica el régimen forestal una clasificación de los montes públicos, cuyo objeto es determinar en el *catálogo* de los mismos los que son del Estado en cada una de las provincias, los que pertenecen á los pueblos y los de los establecimientos públicos. La inclusión de un monte en el catálogo de los públicos, de un lado lo exceptúa de la venta, y de otro señala la creencia, por parte de la Administración, de que es *público;* pero ni la inclusión prejuzga la cuestión de propiedad y la definitiva excepción de venta, ni la exclusión supone que el monte es de particulares. En efecto: los que se creyeren con derecho á reclamar contra la inclusión de un monte

en el catálogo, pueden recurrir en vía gubernativa al Ministro de Fomento, al ó gobernador, según que aquél se atribuya al Estado ó á los pueblos. Agotada esta vía, queda el recurso judicial. Y la Administración, por su parte, puede promover el recurso contencioso-administrativo. (Véase art. 4.° adic. de la L. de 1863, y arts. 2.°, 3.°, 10 á 16 del Regl. de 1865, etc.)

14.—Para la determinación exacta del monte se verifican las operaciones del deslinde, que se ejecutan por la Administración, si bien procurando respetar el derecho de todos con la publicidad de las operaciones, la intervención de las partes interesadas en ellas, la ejecución por el Cuerpo facultativo de la parte técnica, etc., etc. Las cuestiones á que da origen el deslinde, cuando pasan á ser contenciosas, serán de la competencia de los Tribunales provinciales de lo contencioso, reservando las de derecho civil á los Tribunales ordinarios (artículos 17 á 36 del Regl. de 1865, y R. O. de 16 de Mayo de 1877). El deslinde termina con el amojonamiento, y se hace cuando del deslinde no hubiese surgido reclamación contenciosa, con sujeción á los artículos 41 y siguientes del Regl.

15.—La intervención tutelar del Estado en la dirección del régimen forestal, manifiéstase en la ordenación de los aprovechamientos. El principio general es que: no se permitirá (art. 10 de la L. de 1863) por razón alguna en los montes públicos la corta, poda ni aprovechamiento de ninguna clase, sino dentro de los límites que al consumo de sus productos señalan los intereses de su conservación y repoblado; exceptuándose los aprovechamientos que, á juicio del Gobierno, sean necesarios para los vecinos de los pueblos que tengan derecho á disfrutarlos.

16.—Los aprovechamientos de los montes públicos han de sujetarse (arts. 86 á 113 del Regl.; R. D. de 8 Mayo de 1884, arts. 21 y siguientes; Inst. de 31 de Diciembre de 1890, arts. 72

á 81, etc.) á los *planes de aprovechamientos* (provisionales) que el Ministerio de Fomento apruebe, propuestos por el ingeniero de la provincia. A él tienen que someterse las cortas y demás que en el monte se intenten para obtener los productos primarios y secundarios. Sólo se exceptúan los disfrutes extraordinarios que pueden autorizar los gobernadores cuando se proporcionen por causas imprevistas (talas fraudulentas, etc.) Los aprovechamientos se adjudicarán en subasta pública, salvo: 1.°, los productos de los montes del Estado para servicios de guerra, marina y otros á cargo de la Administración general: si estos servicios estuviesen contratados, el contratista no podrá adquirir dichos productos sin licitación; 2.°, los productos de todo monte público que, en virtud de usos ó títulos legítimos reconocidos por la Administración, se consideren de aprovechamiento vecinal; y 3.°, los productos que cualquier particular ó corporación aprovechase por sólo el precio de tasación, en virtud de un derecho preexistente y reconocido por la Administración (arts. 95 á 113 de Regl. de 1865). El contrato de aprovechamiento se puede rescindir, ó reclamar que no tenga efecto lo relativo al plazo en que el aprovechamiento ha de darse por terminado: 1.°, cuando éste se haya suspendido por actos de la Administración; 2.°, en virtud de disposición de los Tribunales por demanda de propiedad; y 3.°, si se diese la imposibilidad absoluta de entrar en el monte por guerra, sublevaciones, avenidas ú otro accidente de fuerza mayor (art. 106 idem).

17.—Completa el régimen forestal la policía penal, defensiva, V. el R. D. de 8 de Mayo de 1884, que vino á modificar las antiguas Ordenanzas de 1833, debiendo consultarse la L. de 7 de Julio de 1876, por la que se encomienda á la Guardia civil el servicio de policía forestal con la R. O. de 9 de Agosto del mismo año. La legislación penal de montes persigue las cortas, talas y toda clase de aprovechamientos fraudulentos, la alteración de hitos ó mojones, incendios, etc., etc. Las penas principales son multas, y entienden en su imposición los gobernadores ó alcaldes. Se reconoce la competencia de los Tribunales de justicia aplicándose el Código penal cuando se trate de

daños en montes públicos por más de 2.500 pesetas, ó cuando la infracción haya sido el medio natural de cometer un delito.

18.—El particular es libre de aprovechar sus montes, con la limitación que impone la ley al deslindar esos montes y los del Estado y las de las disposiciones de policía. Los dueños de montes contiguos á otros públicos pueden ponerlos bajo la defensa y custodia del personal del ramo, contribuyendo entonces á los gastos de defensa y guarda.

19.—El régimen forestal constituye un servicio dependiente del Ministerio de Fomento en la Dirección general de Agricultura, y comprende los montes públicos, en el sentido legal expuesto; los declarados enajenables corren á cargo del Ministerio de Hacienda. Por la autoridad que al Ministerio de Fomento se atribuye en el régimen forestal, tiene éste la administración directa de los montes del Estado, ejercida en lo genuinamente administrativo por los gobernadores, y en lo técnico-administrativo por los ingenieros de montes y personal auxiliar. Para este servicio se divide España en distritos forestales, encomendándose cada distrito á un ingeniero jefe. Los distritos se dividen en secciones, teniendo á su frente un ingeniero primero ó segundo. (Véase R. D. de 16 de Marzo de 1859 organizando el Cuerpo de ingenieros de montes; el Reglamento de éste de 23 de Junio de 1865; R. D. é Inst. de 26 de Julio de 1881, y R. D. é Inst. de 10 de Agosto de 1877 sobre capataces de cultivo.) Además, el Ministerio citado interviene en los montes de los pueblos y de corporaciones: 1.º, para que la explotación se sujete á los límites de la producción natural; 2.º, para que se observen las disposiciones legales, haciendo en los montes de los pueblos la debida separación entre la parte facultativa y la administrativa, y 3.º, para que la guardería en todos los montes públicos responda á un sistema uniforme y adecuado (artículos 80 á 89 del Regl. de 1865 y 12 y 13 de la ley de 1863).

§ 6.º—*Ordenación administrativa de la propiedad intelectual.*

I.—*La propiedad literaria y artística.*

1.—La fijación del servicio administrativo de la propiedad *espiritual* (1) ó *intelectual* (2), presupone resuelto el problema jurídico y económico de su naturaleza y condiciones. Entiéndose por *propiedad intelectual* la relación de la perso-

(1) *Bibliografía:* Becker, *Eigenthumsrecht in Geisteswerken*, 1789; O. Waechter, *Verlagsrecht*, 1858; Klostermann, *Geistiges Eigenthum*, 1867; Ahrens, *Derecho natural;* Stein, *Hand.*, II, págs. 772-74; Maugham, *Treatise on the law of literary propriety*, 1828; Carey, *Letters on International, Copyright; Enciclopedia Británica*, art. *Copyright;* W. A. Copinger, *The Law of Copyright;* Spencer, *Justicia*, página 151; Renouard, *Traité des droits d'auteur;* Block, *Dict.*, art. *Prop. littéraire;* Proudhon, *Majorats litteraires;* Carpentier, *De la pretendue proprieté litteraire;* Commetant, *La proprieté intellectuelle au point de vue de la morale et du progrès;* Haumann, *De la reimpression;* Passy, Modeste y Paillottet, *De la proprieté intellectuelle;* Say, *Dict.* cit., art. *Prop. intellectuelle*, por Darras; Maillard, *Le projet de loi autrichien concernant le droit d'auteur;* M. Amai, *Dei diritti degli autori de opere dell' ingegno*, 1874; Wautrain, ob. cit., pág. 58; Loris, ob. cit., pág. 299; Azcárate, ob. cit., tomo II, cap. XV, III, 2, y tomo III, cap. XX; Caravantes, trabajo publicado en los tomos de 1876-77 en la *Revista de Legislación;* Giner y Calderón, ob. cit., págs. 313 y siguientes; Ansorena, *Tratado de la propiedad intelectual;* Manresa, ob. cit., III, pág. 556.

(2) La denominación de propiedad *espiritual* adoptada en Alemania *(Geistiges Eigenthum)* es tan impropia como la de

na con los objetos en cuya elaboración predomina la actividad libre sobre el valor y significación del elemento material en que aquéllos se concretan. Sin duda no cabe discutir que dichos objetos son propiedad de quienes los producen. Aunque un libro, una estatua, un microscopio se hallen destinados á fines espirituales, son á la vez objetos económicos, en virtud de la remuneración que obtienen en el mercado (1). Ahora bien: el autor de una obra de ese género, una vez que la ha producido en su forma concreta, es propietario de ella, al modo que el panadero de sus panes, pudiendo reproducirla como mejor le parezca. ¿Pero es que el destino económico de los productos espirituales ó intelectuales queda cumplido ofreciendo al autor su uso y aprovechamiento en esos límites? ¿Puede, dentro del criterio jurídico actual de la libre concurrencia, decirse que el autor ha obtenido el valor remuneratorio de sus obras con declararle propietario del objeto producido y con derecho á reproducirle? La condición de los objetos de esta propiedad impone un modo de propagación mecánica, que implica la posibilidad de su goce pleno, independientemente de la acción económica del autor. Por eso el verdadero problema de esta propiedad es si debe ó no reconocerse al autor la *propiedad del derecho* de reproducción *exclusiva*.

2.—Las soluciones propuestas al problema se reducen á éstas: 1.ª, la de las que niegan al autor toda otra propiedad que la del objeto producido y la de las reproducciones que

intelectual. En la ley española de 1847 hablábase de propiedad *literaria*. Por mi parte, acepto el adjetivo intelectual como genérico de todas las especies de propiedad de *obras del ingenio humano*.

(1) Giner, ob. cit.

haga; 2.ª, la de los que sostienen que el objeto de la propiedad intelectual es precisamente la exclusiva de la reproducción; 3.ª, la de los que niegan el carácter de verdadera propiedad á esta relación, considerando que la exclusiva de la reproducción viene á ser sólo un premio que, como *derecho de autor*, otorga la sociedad á éste, al efecto también de suscitar y alentar el estudio y la facultad inventiva de los hombres; y 4.ª, la de los que, reconociendo la justicia de esta propiedad con la exclusiva de la reproducción, estiman que debe tener un límite, en el tiempo ó en el modo del uso.

3.—No podemos detenernos aquí á examinar la argumentación de unos y otros. Por mi parte entiendo: 1.°, que no puede desconocerse el valor económico del producto intelectual; 2.°, que no puede negarse al autor el derecho á obtener de su obra la utilidad que pide la remuneración social del esfuerzo; 3.°, que el derecho debe asegurar al autor las condiciones del disfrute económico de sus obras en la medida que asegura la del disfrute de cualesquiera otros productos humanos, aunque adaptando la técnica jurídica á las condiciones del objeto. Desde luego no vale aquello de que las ideas son patrimonio de todos, ni lo de que la propiedad literaria implica un *monopolio*, ni puede tampoco alegarse, para limitar el disfrute, lo de la colaboración social. De un lado, lo que en la propiedad intelectual se asegura es el disfrute económico referido á la forma particular en que el objeto se ofrece. Nadie se creerá, dice Spencer, con derecho á pretender que el que ha formulado conocimientos nuevos se exceda si se reserva sus conclusiones. Si en lugar de reservárselo se decide á publicarlos, debe ser dueño de imponer condiciones, sin atacar por eso á los derechos de ninguna otra persona. Por otra parte,

cuando se concede al autor de un libro el derecho que se le concede al productor de trigo, no se le concede ningún monopolio, sino un uso legítimo de algo propio en la forma en que puede ser remuneratorio. «El autor, como dueño indiscutible que es de su obra, puede justamente estipular, con las personas á quienes ceda, sea el manuscrito para su impresión, sea cada uno de los ejemplares, ya impreso, y las limitaciones y condiciones de su cesión (1).» En cuanto á lo de limitar la propiedad intelectual por razón de la colaboración social, no cabe hacer con ello un argumento específico: toda propiedad es obra de la colaboración social. Mi idea es que la propiedad intelectual debe seguir la condición jurídica y económica de toda otra propiedad.

4.—Las *legislaciones positivas* inclínanse resueltamente á reconocer y proteger la propiedad intelectual, afirmando: 1.º, el derecho del autor al objeto; 2.º, el derecho del mismo á la reproducción exclusiva; pero distinguiendo, según las clases de los productos, una propiedad *literaria*, *artística*, con la forma particular de la *dramática*, y una *industrial*: la de *los inventos* aplicados á la industria, y la de las *marcas de fábrica* y *comerciales*. Del reconocimiento de estas propiedades y de las exigencias que su disfrute impone, nace la necesidad del servicio, y de una ordenación jurídica. Para exponer este servicio y su ordenación, es necesario distinguir las indicadas clases de propiedad *intelectual*, poniendo á un lado la literaria, artística y dramática, sometidas á régimen análogo, y á otro la industrial y las marcas.

5.—En las legislaciones positivas, la propiedad literaria y artística vive bajo la garantía de registros y declaraciones

(1) Spencer, *La Justicia*. Manresa, ob. cit.

especiales. En lo fundamental no discrepan aquéllas al organizar el servicio, pues acéptase con bastante universalidad el régimen intermedio que supone la limitación en el tiempo del disfrute. Francia, Portugal, Hungría, Rusia, Suecia y Noruega, reconocen el derecho de propiedad (literaria) por la vida del autor y cincuenta años más; Suiza, Dinamarca y Alemania, por la vida del autor y treinta años más; Bélgica, por la vida y veinticinco años más; dura en Venezuela catorce años, y cinco en Chile. En Inglaterra se concede por la vida del autor y siete años más, sin que el total del tiempo pueda bajar de cuarenta años. Estos plazos han de entenderse para las obras literarias, pues hay legislaciones que someten la artística á plazos diferentes, y otras que tratan por separado la dramática (1).

6.—La legislación española actual (2) hállase comprendida en los artículos 428 y 429 del Código civil, y en la ley de 10 de Enero de 1879 y reglamento de 31 de Septiembre de 1880, aparte la aplicación de las reglas generales sobre propiedad en el Código civil establecidas. (Véanse arts. 429 del Cód. y 5 de la ley.) El principio capital está formulado por el art. 428 citado: «El autor, dice, de una obra *literaria, científica* ó *artística*, tiene el derecho de *explotarla y disponer de ella á su voluntad.*»

7.—Esto supuesto, el servicio administrativo se encamina á procurar condiciones de seguridad real á ese derecho de pro-

(1) Azcárate, ob. cit.; Manresa, l. c.

(2) Como antecedentes legislativos, puede citarse la L. 24, tít. XVI, lib. VIII de la Nov. Recop. (1778), y la 25 del mismo título y libro de este Código. Dictáronse disposiciones legales en 1813, y posteriormente á 4 de Enero de 1834. La primera ordenación legislativa completa fué la ley de 10 de Mayo de 1847.—(Véase Manresa, l. c.)

piedad. Veamos ahora cómo resulta regulado este servicio administrativo, examinando: 1.°, el objeto de la propiedad; 2.°, el sujeto á quien se atribuye; 3.°, la extensión del derecho intelectual en general y según los diversos objetos; 4.°, el registro de la propiedad intelectual; 5.°, la caducidad del derecho; y 6.°, la policía penal.

8.—Según la ley, son objetos de propiedad intelectual (1) *las obras científicas, literarias ó artísticas* que puedan darse á luz por cualquier medio, entendiéndose por tales las que se producen y puedan publicarse por los procedimientos de la escritura, dibujo, imprenta, pintura, grabado, litografía, estampación, autografía, fotografía ó cualquier otro de los sistemas impresores ó reproductores conocidos ó que se inventen en lo sucesivo.

9.—El sujeto de la propiedad intelectual es naturalmente el autor; pero la noción de autor pide una definición más amplia que encontramos en los artículos 2.° á 4.° de la ley y 2.° á 7.° del reglamento. En efecto, corresponde la propiedad intelectual: 1.°, á los autores, respecto de sus obras; 2.°, á los traductores, respecto de su traducción, si la obra original es extranjera y no lo impiden los convenios internacionales, ó si siendo española ha pasado al dominio público ó se ha obtenido en caso contrario el permiso del autor; 3.°, á los que refunden, copian, extractan, compendian ó reproducen obras originales respecto de sus trabajos, con tal que, siendo aquéllas españolas, se hayan hecho éstos con permiso de los propietarios; 4.°, á los editores de obras inéditas sin dueño conocido, ó de cualesquiera otras inéditas de autores conocidos que sean del dominio público, 5.°, á los derechohabientes de los anteriores por herencia ó cualquier otro título, ampliándose el concepto á los autores de mapas, planos ó diseños científicos; á los compositores de música, autores de obras de arte respecto de su reproducción, derechohabientes de todos éstos; al Estado, sus cor-

(1) Al exponer la legislación usamos el adjetivo *intelectual*, que ha sido aceptado por el legislador, para designar la literaria y artística.

poraciones y á las provinciales y municipales, é institutos científicos, literarios ó artísticos ó de otra clase.

10.—La extensión del derecho de propiedad intelectual hállase definida de un modo general en los artículos 6.° á 9.° de la ley. Según ésta, la propiedad intelectual corresponde á los autores durante su vida, y se transmite á sus herederos por término de ochenta años. También es transmisible por actos entre vivos, y corresponderá á los adquirentes durante la vida del autor y ochenta años después si no deja herederos forzosos. Mas si los hubiere, el derecho de los adquirentes termina veinticinco años después de la muerte del autor, pasando la propiedad á dichos herederos por cincuenta y cinco años. El contenido de la propiedad intelectual implica la exclusiva de la reproducción de las obras en el propietario. (Véanse arts. 7.° á 10 cits.) La diversa manera según la cual pueden producirse las obras literarias en discursos parlamentarios, traducciones y trabajos forenses, ha determinado la necesidad de fijar, respecto de ella, los derechos del autor. (Véanse arts. 11 y siguientes de la L.)

La propiedad de las obras dramáticas y musicales se garantiza en esta forma: dice la ley que no se podrá ejecutar en teatro ni sitio público, en todo ni en parte, ninguna composición dramática ó musical sin permiso del propietario (art. 19). El Regl. dedica todo su tít. II á ordenar el servicio de los teatros regulando por su parte la ley, en los artículos 20 á 25, los derechos de los propietarios de obras dramáticas ó musicales.

11.—La ley determina después la condición de las obras anónimas, pseudónimas y póstumas; las formalidades para poder publicar colecciones legislativas, y la manera de asegurar la propiedad de los periódicos. (Véanse artículos 26 á 39 de la L. 15 á 19 del Regl.)

12.—Una especialidad de la enajenación de las obras literarias es el derecho de colección. Por éste, el autor ó traductor de diversas obras científicas, literarias ó artísticas, puede publicarlas en colección, aunque las hubiere enajenado parcialmente. Resérvase el derecho de colección á los autores de discursos leídos ante las Reales Academias ó Corporaciones, ó d

otros escritos redactados por su encargo, salvo los destinados á la enseñanza especial y constante del respectivo instituto (artículos 32 de la L. y 20 y 21 del Regl.)

13.—El *Registro* es la oficina administrativa: 1.º, para determinar el objeto y el sujeto de la propiedad intelectual; 2.º, para asegurarla y garantirla. El Registro general de la propiedad intelectual se halla instalado dependiente del Ministerio de Fomento (art. 33 de la L., cap. VI del Regl. Anunciόse su instalación definitiva por disposición de la Dirección general de Instrucción pública en la *Gaceta de Madrid* el 29 y siguientes de Mayo de 1885). Además, en todas las Bibliotecas provinciales y en las de las capitales de provincia donde falten aquéllas, debe haber un registro en el cual se anoten por orden cronológico las obras científicas, literarias ó artísticas que en ellas se presenten, anotándose también los grabados, litografías, planos de arquitectura, cartas geográficas ó geológicas, y en general cualquier diseño de índole estadística ó científica (art. 33 de la L.) El Registro general se lleva en el Ministerio de Fomento con los libros necesarios. A este efecto, además de los índices y libros auxiliares, hay los matrices para inscribir definitivamente las obras bajo los conceptos de *obras científicas y literarias, dramáticas y musicales y de índole artística*, no exceptuadas por el art. 37 de la L., y *periódicos*. En los Registros principales, además del libro Diario de anotaciones, se lleva uno provisional talonario y una hoja especial para cada obra (artículos 28 y 29 del Regl.) (1). La manera de proceder para hacer la inscripción se fija en el art. 34 de la L. y 22 y siguientes del Regl. Están exceptuados del Registro los cuadros, estatuas, bajos y altos relieves, modelos de arquitectura y topografía, y en general las obras de arte pictórico, escultural y plástico (art. 37 de la L.)

14.—La inscripción en el Registro es necesaria para gozar de

(1) Por R. D. de 30 de Junio de 1894 se dispuso que el Registro general de la propiedad intelectual y demás centros de naturaleza análoga corran á cargo del Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios.

los beneficios de la ley. El plazo para verificarla es de un año, á contar desde la publicación de la obra.

15.—La no inscripción de una obra en el Registro, así como su no publicación dentro de ciertas condiciones, implica la caducidad del derecho de propiedad. Hé aquí las reglas legales: La obra no inscrita en el Registro de la propiedad intelectual, podrá ser publicada de nuevo, reimpresa por el Estado, por las Corporaciones científicas ó por los particulares, durante diez años, á contar desde el día en que terminó el derecho de inscribirla. Pasado un año más sin que el autor ni sus derechohabientes la inscriban, entrará en el dominio público. Las obras no publicadas de nuevo por su propietario durante veinte años, pasan al dominio público (artículos 38 al 40 de la L.) (1). Sin embargo, no entrará en el dominio público, á pesar de lo dicho: 1.°, la obra dramática ó lírico-dramática ó musical, si después de representada y depositada copia manuscrita en el Registro, el autor no la imprime; 2.°, si el autor demostrase que ha habido ejemplares impresos de su obra á la venta durante los veinte años del plazo (art. 44 de la L.)

16.—La forma especial de la propiedad intelectual implica la posibilidad de una penalidad particular. De la defraudación de la propiedad intelectual responde en primer lugar el que aparezca autor de ella, y en su defecto sucesivamente el editor y el impresor, salvo prueba en contrario de inculpabilidad (art. 45 de la L.) Los límites, forma y condiciones del delito de defraudación de la propiedad intelectual están determinados en los artículos 46 á 49 de la L., fijándose la penalidad en el art. 552 del Código penal. (Véase R. D. de 15 de Junio de 1894.)

17.—Un aspecto importante del régimen jurídico y administrativo de la propiedad intelectual, es el de la ordenación internacional de los intereses que comprende. No ha-

(1) Véase el art. 47.

blaremos aquí de esto, porque es materia administrativa, de que luego se tratará.

II.—*Propiedad industrial y marcas de fábrica y de comercio.*

1.—En el concepto de propiedad industrial, se comprende: 1.°, la de los inventos industriales; y 2.°, la de ciertas marcas comerciales adoptadas como indicación para cubrir y garantir un producto acreditado ante el público (1).

2.—El fundamento racional de la propiedad de los inventos industriales, es en rigor el mismo de la propiedad intelectual en general. El descubrimiento nuevo, de cuya aplicación á las industrias resulta una nueva clase de productos ó los mismos en condiciones de mejoramiento, representa un valor económico que debe beneficiar al inventor en la forma que la naturaleza del invento permita.

3.—La admisión de esta propiedad, sin embargo, ha ofrecido sus dificultades en la historia. Su aparición primera ha sido bajo la forma de privilegios otorgados por los reyes. Sólo hacia el siglo XVII se puede señalar algún ante-

(1) *Bibliografía:* Stein, Spencer, Say, Wautrain, Lorisy Azcárate, obs. cits.; Klostermann, *Die Patentgesetzgebun aller Länder*, 1869; Kleinschrod, *Internationale Patentgesetzgebung*, 1855; Rossler, *Sociales Verwaltungsrecht*. I, § 233; Stobb, *Die einheimische und auswärtige Patentgesetzgebung*, 1855; Tilliere, *Traité theorique et pratique des brevets d'invention*, 1854; Barrault, *Le droit des inventeurs;* Perpigna, *Des brevets d'invention et de leur influence sur l'industrie;* Puillet, *Traité theorique et pratique des brevets d'invention;* Nouguier, *Des brevets d'invention et de la contrafaçon;* Bossio, *La privative industriale nel diritto italiano*, 1891; Pella y Forgas, *Patentes de invención y derechos del inventor.*

cedente claro y manifiesto. Inglaterra empieza á tratar de la materia en 1623. No lo hicieron Francia y los Estados Unidos hasta 1791 y 1793 respectivamente, debiendo llegar á 1812 para ver la protección del inventor garantida en Rusia, á 1817 en Bélgica y Holanda, y á 1820 en Austria.

4.—La función del Estado respecto de los inventos, encamínase á garantir y asegurar el goce económico de su propiedad, mediante operaciones de carácter administrativo en gran parte. Ahora bien: la intervención administrativa de definición y de protección presupone: 1.°, la determinación concreta del invento: es necesario que la invención sea efectiva; 2.°, la aplicación industrial del invento: no entran en el concepto de esta propiedad los inventos de carácter meramente científico. Dado esto, procede el acto decisivo de declaración oficial del invento, el otorgamiento del documento que ha de servir de título de propiedad y la ordenación jurídica del goce económico.

5.—Las cuestiones que el desarrollo del régimen jurídico administrativo de esta propiedad industrial entraña, no siempre han sido resueltas de la misma manera por las legislaciones. Reina, sí, unanimidad en cuanto á la necesidad del carácter industrial del invento, siendo además general la exigencia relativa al carácter *moral* y no anti-social de la invención, y la excepción que, por motivos de salubridad, suele establecerse con respecto á los medicamentos y alimentos (1). Pero, fuera de esto, las leyes cambian: 1.° En cuanto al valor de la declaración de novedad y utilidad del invento. Algunas legislaciones no sólo determinan la índole y aplicación de los inventos que deben protegerse, sino que

(1) Say, l. c.; Azcárate, l. c.

hecho el depósito del modelo, organizan un juicio previo, al efecto de lograr que la propiedad no se conceda sino al verdadero inventor; en otras, no. Figuran, entre éstas, Francia (L. de 1844), Italia (L. de 1864), y entre aquéllas, Estados Unidos (L. de 1874 y Regl. de 1886) y Alemania (L. de 1891). Hay sistemas intermedios, como el de Inglaterra. 2.° En cuanto al modo de ordenar jurídicamente el goce del invento, pues se tiende unas veces á indemnizar al inventor declarando el invento de dominio público, y otras á conceder al inventor mismo la explotación exclusiva, por reproducción, del invento durante un período dado de tiempo (1).

6.—En España, aun cuando la disposición legal más taxativa para la ordenación de la propiedad de los inventos es el Real decreto de 27 de Marzo de 1826, pueden citarse como antecedentes una Real cédula de 9 de Noviembre de 1786, y la ley, que apenas tuvo transcendencia práctica, de 1820. Posteriormente á 1826 dictáronse otras disposiciones relativas al asunto en 1829, 1849 y 31 de Julio de 1868, con más la ley de 30 de Julio de 1878.

7.—La noción legal del invento que puede ser objeto de la propiedad industrial, resulta del tít. I de la ley. Por de pronto, la propiedad industrial puede otorgarse á todo español ó extranjero que pretenda establecer ó haya establecido en los dominios españoles una industria nueva, derecho que se adquiere obteniendo del Gobierno una *patente de invención*. Ahora bien: pueden ser objeto de patente: las máquinas, aparatos, instrumentos, procedimientos ú operaciones mecánicas ó químicas, que en todo ó en parte sean de propia invención ó nuevos, ó que sin estas condiciones no se hallen establecidos ó practicados del mismo modo y forma en los dominios espa-

(1) Say, l. c.

ñoles, y los productos ó resultados industriales nuevos obtenidos por medios nuevos ó conocidos, siempre que su explotación venga á establecer un ramo de industria en el país (art. 3.° de la L.), considerándose *nuevo* lo que no se halla establecido ni practicado en los dominios españoles ni en el extranjero (art. 5.°) Las patentes sobre productos ó resultados industriales no son obstáculo para que puedan recaer otras sobre los objetos destinados á obtenerlos (art. 6.°) No puede ser objeto de patente el resultado ó producto de máquinas y demás, á no ser por sí objeto de patente; el uso de los productos naturales; los principios y descubrimientos científicos mientras no se traduzcan en aplicación industrial; los medicamentos, y los planes ó combinaciones de crédito de Hacienda (art. 9.°)

8.—La *patente* es el documento gubernativo-administrativo de donde *puede* arrancar la propiedad industrial: no implican en España un verdadero título de propiedad, porque al tenor de los artículos 11 y 23, las patentes de invención se expiden por el Gobierno sin *previo examen de novedad* y *utilidad:* no son, pues, declaración de novedad ni utilidad. En efecto, las declaraciones de esta naturaleza corresponden al interesado, quien las hace á su riesgo. El valor de una patente puede ser combatido eficazmente ante los Tribunales de Justicia. La patente limítase á consignar el hecho de la solicitud de la declaración que contiene y á garantizarla si el invento declarado es tal, con arreglo á la ley, contra toda otra declaración ulterior análoga, dando las acciones correspondientes al verdadero inventor ó que tal se repute.

9.—La patente implica en el *propietario* el derecho de pedir *certificados de adición*, concedidos de análogo modo que la patente principal, para garantir por el tiempo de ésta el goce de las modificaciones ó adiciones que crea convenientes en la invención (tít. V de la L.)

10.—La duración de la patente es de veinte años, improrrogables si se trata de objetos de invención y nuevos; de cinco, para lo que no sea de propia invención ó que, siéndolo, no sea nuevo. Sin embargo, se puede conceder patente por diez años para objetos de propia invención, aunque el inventor haya

adquirido patente sobre el mismo objeto en uno ó más puntos, siempre que lo solicitare en España antes de terminar dos años, contados desde que obtuvo la primitiva patente extranjera (art. 12) (1). El derecho que confiere la patente es transmisible por los medios establecidos en las leyes respecto de la propiedad común (art. 6.°)

11.—La ordenación administrativa se contrae á procurar la función de garantía del Estado, todo lo cual implica: 1.°, el procedimiento burocrático para obtener la patente; 2.°, el establecimiento de las condiciones de publicidad de los inventos; 3.°, la ordenación burocrática de las transmisiones de patentes; 4.°, la exigencia conveniente para que resulte efectivo el ejercicio del derecho; 5.°, la organización de la oficina que haya de intervenir en estas operaciones.

12.—Para obtener una patente se debe presentar solicitud dirigida al Ministro de Fomento en la Secretaría de un Gobierno civil, expresando la naturaleza y condiciones del objeto de la patente, acompañada de Memoria detallada explicativa y por duplicado, con los dibujos ó planos que juzgue oportunos para la más adecuada descripción del invento, y del papel de pagos al Estado correspondiente á la primera anualidad. El Secretario del Gobierno debe anotar el día, hora y minuto de la presentación, y enviarlo todo al Ministerio dentro de los cinco días siguientes. El registro de presentación importa, pues implica el derecho de prioridad en la misma (arts. 15, 16 y 17). Verificados los trámites de que hablan los artículos 18 á 20 de la ley, el Ministro de Fomento expide la patente, que se inscribe en el registro especial (arts. 20 á 25).

13.—Para los efectos de la novedad y utilidad del invento, la Administración procura condiciones de publicidad á las patentes otorgadas, mediante la inserción de éstas en época determinada en la *Gaceta* y *Boletines oficiales*, poniendo de manifiesto Memorias, planos y demás á disposición de quien

(1) La obtención de la patente y su goce implica el pago de una cuota anual y progresiva (art. 13 de la L. y R. O. de 2 de Enero de 1893).

desee enterarse (arts. 26 á 28). Se quiere que el propietario—tenedor—de la patente sea conocido. Al efecto, toda cesión total ó parcial ó modificación del derecho que aquélla confiere, ha de hacerse por instrumento público, con intervención burocrática (arts. 32 á 37).

14.—Como en las patentes se otorga y garantiza el goce de un derecho industrial, el legislador exige la actuación de éste: por eso el poseedor de una patente ó certificado de adición debe acreditar, dentro del plazo de dos años, que ha puesto en práctica el invento. (Véase tít. VII de la L.)

15.—Los servicios administrativos de patentes dependen del Ministerio de Fomento, con las ramificaciones indicadas en los Gobiernos de provincia. Por la ley correspondía la tramitación burocrática central al Conservatorio de Artes; posteriormente á la Dirección general de Patentes, Marcas é Industria (1888), y luego á la Secretaría del Ministerio.

16.—El derecho especial de las patentes de invención se completa con las reglas de nulidad y caducidad (arts. 43 á 46). La declaración de caducidad corresponde en ciertos casos al Ministro de Fomento, y en otros á los Tribunales (artículo 47).

17.—El goce de la patente está garantido contra los usurpadores (arts. 49 y 50 de la L.) y falsificadores (arts. 51 y 52, y cap. IV, lib. II del Cód. pen.) Las acciones civiles y criminales sobre patentes, son de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios (tít. X de la L.)

18.—Con las marcas de fábrica y de comercio, no se trata de garantir ningún invento, sino de ordenar un servicio de carácter económico. De un lado se quiere asegurar al productor el buen éxito de una mercancía, y al consumidor la identidad del producto que busca y le merece confianza. La relación administrativa redúcese á *registrar* el signo que el fabricante *elige* para cubrir y definir su producto en el mercado. Todo lo que la Administración debe proporcionar

es el registro, en el que los modelos de aquellos signos deben consignarse.

19.—En España rige sobre marcas de fábrica y de comercio el Real decreto de 20 de Noviembre de 1850, con las adiciones de las Reales órdenes de 14 de Agosto de 1873, 25 de Junio de 1879, 1.º de Septiembre de 1888, etc. La garantía de la marca se logra por la obtención del correspondiente certificado de marca, que se solicitará de los gobernadores de provincia. La solicitud debe detallar cumplidamente la marca aceptada y el nombre de su dueño. El título se expide por el Ministerio, procurándose por la Administración que las marcas no se repitan y que se hagan éstas públicas, garantizándose por el título el uso exclusivo de la marca registrada contra los usurpadores.

CAPITULO VI

LA PROPIEDAD EN LA OBRA COLECTIVA DEL ESTADO

§ 1.°—*Ideas generales.—Las llamadas servidumbres públicas.*

1.—Completaremos el aspecto administrativo de la acción política respecto de la propiedad, considerándola en la relación que supone el concurso de aquélla en la obra colectiva y política del Estado (1). La propiedad, como relación económica, implica un contenido utilitario. Desde el punto de vista de la persona misma, la idea de la propiedad se agota en la aplicación adecuada del objeto; pero la persona vive en la naturaleza solicitada por muy complejos estímulos, y muy especialmente en el organismo so-

(1) Stein, ob. cit., págs. 591 y siguientes; Ihering, *Zur Lehre von der Besehränkungen des Grundeigenthums im Interesse der Nachbarn;* Solon, *Traité des servitudes;* Laurent, *Droit civil*, tomo VII; Germano, *Tratt. delle servitú;* Ricci, *Dir. civ.*, tomo II; Meucci, ob. cit., pág. 378; Manna, *Princ. di dir. ammin.*; Cimbale, *La proprietá e suoi limiti* (Archiv. Giuri., tomo XXIV, pág. 149); Bianchi, *Tratt. delle servit. legali;* Santamaría, ob. cit., pág. 696; Manresa, ob. cit., t. IV.

cial, por lo que es preciso ver aquella relación dentro de las exigencias que en la persona despierta su carácter de sér sociable, que concurre activamente á la obra colectiva que su medio natural le impone. Ahora bien: considerada la propiedad con su sujeto en la vida social, sin que deje de ser aquélla en cada caso relación económica, ambos se introducen por la acción de la persona misma en el concurso que pide el sostenimiento de la colectividad, como atmósfera necesaria para una vida personal progresiva.

2.—Es realmente muy ocasionado á sugestiones perniciosas de lucha y contraposición, contemplar el concurso de las personas en la vida social, atendiendo sólo, ó principalmente, á la privación del goce económico ó limitación de la actividad libre, que una prestación supone, para el que la hace. Quizá es más conforme con la naturaleza *ética* del hombre la consideración de aquel concurso desde el punto de vista de la cooperación social, atendiendo, más que á la privación ó limitación, á la idea del fin y al motivo racional que en la conciencia social existe, y que debe obrar con fuerza intensiva en la voluntad humana. Sin duda cuando el hombre se desprende de algo que figura en su patrimonio, ó adapta la voluntad á una exigencia de la entidad colectiva, sin sentir una utilidad inmediata, parece al pronto como que se le constriñe y limita; pero ¿no ha de pensarse para nada en el motivo racional que en conciencia legitima la prestación y que brota del carácter ético y necesario del concurso social? La forma violenta con que el hombre ha procedido en el origen de la civilización para obtener los bienes necesarios, y la no menos violenta con que el Gobierno se ha constituído como órgano de defensa y esencialmente coercitivo, con más el gran predominio que ha

tenido y tiene la idea de la lucha por la existencia, idea á que en el fondo responde buena parte de la construcción jurídico-positiva, explican ese modo de plantear las cuestiones que implica el concurso social, como conflicto de intereses cuya solución entraña el sacrificio de uno. Hay sacrificio, sí; pero no debe de haber despojo, ni aun en el caso de que aquél haya de imponerse por obra del influjo coactivo. ¿Cómo, en verdad, hablar de despojo en el concurso que la propiedad haya de prestar para hacer efectiva y fecunda la misión *jurídica* del Estado?

3.—Son muy distintas y variadas las formas en que la propiedad concurre á la existencia de la colectividad política. Analizarlas en sus detalles, corresponde á la *Sociología*. Al Derecho administrativo importa sólo precisar el concurso de la propiedad en la formación del factor físico del Estado, desde el punto de vista de la constitución económica de éste, en cuanto la naturaleza es la *cantera común* de los *bienes* y en cuanto la acción del Estado se adapta á su medio en el respecto del aprovechamiento de las fuentes de utilidad. En tal concepto, aquel concurso tiene hoy por hoy dos principales manifestaciones: la una es la que supone la contribución bajo su forma más común de *impuesto* para el sostenimiento del Gobierno, con más la relación directa de éste con la naturaleza y como sujeto de propiedad mueble ó inmueble; y la otra, la que resulta de ciertas posiciones en que las propiedades, constituídas en patrimonios personales, se encuentran, y en razón de las cuales han de contribuir á facilitar el cumplimiento material y efectivo de determinados servicios sociales. De la primera se hablará en el *Orden económico;* ahora sólo hablaremos de la segunda.

4.—La formación del organismo político por síntesis de

personas y de bienes, implica la necesidad de un orden de composición de los usos y aprovechamientos concurrentes de la naturaleza; orden que se resuelve desde el punto de vista de la idea corriente del dominio de las cosas, especialmente de las inmuebles, en *limitaciones* establecidas á favor directa ó indirectamente de persona distinta de la que goza el concepto de dueño de las mismas. De esto nace toda una categoría de relaciones jurídicas que en derecho civil se denominan *servidumbres*, y que por ampliación, cuando el beneficiado es el Estado, la nación, etc., se denominan *públicas*. No todos los juristas están conformes en llamar á estas *limitaciones*, ó mejor *concursos* de la propiedad, servidumbres, porque se cree que son más bien *modos naturales* de ser de aquélla en el orden social (1); mas sin entrar á discutir lo propio ó impropio del término, es lo cierto que la vida colectiva entraña, para hacer efectivos los servicios generales—llamados públicos,—exigencias que se traducen en contribuciones varias de la propiedad inmueble, al efecto de hacer compatibles los usos de que ésta es susceptible. Con relación al dueño de los bienes llamados á concurrir por su posición ó situación y por motivos de economía social, prosperidad, etc., el concurso implica una limitación á la *idea* del dominio pleno, en razón de la cual aquél deja de hacer, permite que otros hagan, ó hace algo en su finca, que ha de redundar en beneficio de un interés ó *servicio público*.

5.—Pero ¿qué es un *servicio público*? Es éste un concepto de difícil determinación en el Estado: desde la conciencia individual, el servicio *público* equivale á servicio racional

(1) Se resume esta cuestión por Bianchi, ob. cit. Véase Manresa, l. c.

de alcance colectivo. Las gentes que contribuyen espontáneamente con sus bienes á la realización de funciones sociales—la enseñanza, la beneficencia,—se forman una idea del servicio público bien definida. Pero esta idea en la esfera del Estado político implica, repito, graves dificultades. En general, quizá, debe entenderse por servicio *público* del Estado, el que implica una *utilidad* que mediata ó inmediatamente aprovecha á la colectividad como tal. En el fondo, el servicio aquí supone una condición que facilita la vida de la colectividad, y por tal modo el concurso de sus factores; mediante él se atiende á la acción específica de los órganos del sér social, satisfaciendo una necesidad de los miembros de la colectividad. Realmente el orden social, en su más amplia generalidad y en sus variadas manifestaciones territoriales, implica un complejísimo régimen de *servicios* de esa índole que exigen el concurso de la propiedad inmueble, traducido en parte en el concepto de las *servidumbres públicas*.

6.—Dado esto, ¿cómo importan las servidumbres públicas en el Derecho administrativo? Desde luego la determinación de su concepto jurídico transciende de esta rama del Derecho. La servidumbre implica una relación jurídica del fin económico. Así ocurre que el concepto legal de la servidumbre pública en el mismo derecho positivo nos lo da el Código civil. En efecto, son aplicables á las servidumbres públicas muchas de las disposiciones contenidas en el tít. VII del lib. II del Código civil (artículos 530 á 536). Además éste las define así: al hablar de las servidumbres *legales*, dice (en el art. 549) que éstas «tienen por objeto la *utilidad pública* ó el interés de los *particulares*,» rigiéndose las primeras por las leyes ó reglamentos que las determi-

nan, y en su defecto por lo dispuesto en el Código (art. 550).

7.—Sin atender al derecho positivo, la servidumbre pública entraña una condición jurídica para la existencia de la constitución del Estado en el proceso de su adaptación territorial. Es preciso no olvidar que las servidumbres son una forma de concurso social de la propiedad para hacer efectivos los servicios públicos, y que mediante ellas se procura la formación de la constitución política. Ahora bien: sin salir de nuestro concepto de la Administración, puede decirse que importa desde el punto de vista del Derecho administrativo: 1.°, el conocimiento del sistema de las servidumbres públicas en el organismo social del Estado; 2.°, las operaciones jurídicas y técnicas para su establecimiento y conservación; 3.°, cómo se imponen.

8.—En el proceso de adaptación territorial del sér social, el concurso de la propiedad por las servidumbres toma formas varias que, unificadas por la idea, se diversifican por su fin, sin perjuicio de agruparse en varias especies en virtud de la analogía de su contenido utilitario. El concurso que entraña la servidumbre puede ser *temporal* ó *perpetuo*, y puede tener por objeto: 1.°, facilitar la existencia comunal en sí misma y en las diferentes esferas en que ésta se organiza; 2.°, condicionar el establecimiento y uso de determinados aprovechamientos especiales; y 3.°, procurar condiciones para la instalación de los servicios.

9.—El establecimiento de una servidumbre pública se ha d fundar en disposición legal, correspondiendo á la Administra ción hacerla efectiva y mantenerla en buen estado.

10.—Refiriéndonos al derecho positivo español, el sistem de las servidumbres comprende concursos relativos á los tre objetos indicados. En primer lugar, figuran como servidum

bres que facilitan y hacen posible la vida de la comunidad: 1.°, todas las que surgen espontánea y necesariamente de las exigencias *de la vida de vecindad*, y que, por lo común, tienen su régimen en las respectivas ordenanzas municipales—servicio rural de caminos, fuentes, abrevaderos, etc.,—servicio urbano de la población, establecimiento y uso de plazas y calles, exigencias del orden estético—ornato, comodidad, seguridad, alineaciones de las edificaciones y su altura, cuidado de las mismas para evitar peligros, alcantarillado, servicio de incendios, etc.;—2.°, las que surgen para el establecimiento y uso *de las comunicaciones*, servicio público que implica: *a)* las carreteras; *b* los ferrocarriles; y *c)* las vías telegráficas y telefónicas—*carreteras;*—las servidumbres tradúcense en limitaciones al uso de las fincas próximas á caminos públicos. (Véase la R. O. de 19 de Enero de 1867 y de 3 de Febrero de 1871.) En su virtud: 1.°, los dueños de heredades colindantes con caminos públicos, no pueden estorbar el libre curso de las aguas que de ellos provengan; 2.°, tampoco pueden los particulares hacer acopios de materiales de construcción, tierras, abonos, etc., en los caminos, en paseos ó cunetas, ni colgar ni tender ropas en ellos; 3.°, no se puede hacer construcción ni edificación alguna á menos de 25 metros de un camino sin previa licencia, ni represas, pozos y abrevaderos á menos distancia de 25 metros de la parte exterior de los puentes ó alcantarillas, márgenes de los caminos, ni calicatas á menos de 40.—*Ferrocarriles.* Provienen las limitaciones de motivos de economía, prosperidad y seguridad. Muchas son comunes con las de las carreteras. (L. de 29 de Noviembre de 1877, y Regl. de 8 de Septiembre de 1878.) Además, se prohibe construir muros ó paredes de cerca en una zona de tres metros á los lados del ferrocarril, y en otra de 20 metros edificios cubiertos con materias combustibles; también se prohibe construir represas, pozos y abrevaderos á menos distancia de los 20 metros, no pudiendo los dueños de las fincas lindantes con ferrocarriles impedir el curso de las aguas procedentes de ellas, cortar árboles, arrancar raíces, etc., en la zona indicada, ni construir ó edificar en ella sin autorización previa.—*Vías telegráficas y telefónicas.* Imponen servidumbre tem-

pietario, y el *interés*, que también se estima *racional*, de la comunidad? Las legislaciones positivas han ideado el expediente de lo que se llama *la expropiación forzosa*, que, en su concepto más general, se puede definir con Meucci como el poder del Estado para oponerse á los derechos ajenos ó modificarlos.

5.—Pero tal expediente, ¿tiene un fundamento sólido jurídico? Implica, por de pronto, en el concepto corriente, supuestos que en rigor están muy lejos de ser incontrovertibles, como los de que el interés privado debe ceder ante el público, y que el Estado puede y debe aplicar la fuerza material coactiva para *transformar* el patrimonio de las personas por motivos de utilidad pública. Desde luego, en el derecho positivo las leyes de expropiación expresan la idea de que el Gobierno en el Estado puede: 1.°, definir la *utilidad pública*, es decir, la utilidad que demanda medios necesarios; 2.°, determinar éstos; 3.°, aplicarlos, empleando la fuerza de su autoridad.

6.—Por mi parte, sin pretender resolver el problema, desde luego creo pueden oponerse muy serios reparos á la idea capital de la subordinación del interés privado al público, de un lado, porque no cabe distinguir esencialmente tales intereses, y de otro, porque no hay modo de decir cuál es el público. Además, encuentro recusable el Gobierno como órgano declarativo de la utilidad pública.

7.—En mi concepto, el fundamento de la expropiación, que no puede estar en la idea del dominio eminente del Estado, ni en la indicación de que mediando indemnización no hay despojo de derecho (1), sino cesación de poder y

(1) Idea del Sr. Maranges. Véase Soler, l. c.

mera transformación del medio de goce, es preciso encontrarlo en la concepción adecuada del derecho de las personas colectivas, considerando la forma legislativa tal cual en los Estados modernos se ofrece, como un puro expediente transitorio, que de lejos traduce la idea á que responde. Si admitimos y reconocemos que las sociedades son personas, entidades sustantivas de idéntico valor jurídico que las personas individuales, con su esfera de finalidad, con su conciencia ó razón para cumplirla, y si luego nos elevamos á la consideración del Derecho como norma á que debe someterse toda persona en su conducta propia y en la vida de relación, cabe perfectamente, como indica el Sr. Soler, ponerse en un punto en que desaparece toda sombra de conflicto, toda idea de despojo, quedando únicamente la de concurso libre y necesario, jurídico. Si la sociedad es persona cuyo sujeto activo es el Estado, la necesidad racional de la sociedad es finalidad que *debe* ser cumplida y que á toda persona obliga, en cuanto el cumplimiento dependa de su libre voluntad. Los miembros de la sociedad, personas á su vez, *no pueden*, jurídicamente hablando, negar el concurso de sus bienes para el cumplimiento de la finalidad racional. En otros términos, cuando la sociedad «necesita para su subsistencia ó bienestar de las cosas de los particulares, el derecho de éstos cesa y queda sólo la obligación de no oponer su acción al cumplimiento de la finalidad social.» Por donde desaparece el conflicto y encuentra plena aplicación, aun en la esfera social, la doctrina expuesta en el núm. 2, con relación á la esfera individual. El conflicto surge por defecto de solidaridad, por falta de espíritu ético, por no darse cuenta el individuo de su calidad de miembro vivo de la colectividad, y la sociedad por mediación de sus

pietario, y el *interés*, que también se estima *racional*, de la comunidad? Las legislaciones positivas han ideado el expediente de lo que se llama *la expropiación forzosa*, que, en su concepto más general, se puede definir con Meucci como el poder del Estado para oponerse á los derechos ajenos ó modificarlos.

5.—Pero tal expediente, ¿tiene un fundamento sólido jurídico? Implica, por de pronto, en el concepto corriente, supuestos que en rigor están muy lejos de ser incontrovertibles, como los de que el interés privado debe ceder ante el público, y que el Estado puede y debe aplicar la fuerza material coactiva para *transformar* el patrimonio de las personas por motivos de utilidad pública. Desde luego, en el derecho positivo las leyes de expropiación expresan la idea de que el Gobierno en el Estado puede: 1.°, definir la *utilidad pública*, es decir, la utilidad que demanda medios necesarios; 2.°, determinar éstos; 3.°, aplicarlos, empleando la fuerza de su autoridad.

6.—Por mi parte, sin pretender resolver el problema, desde luego creo pueden oponerse muy serios reparos á la idea capital de la subordinación del interés privado al público, de un lado, porque no cabe distinguir esencialmente tales intereses, y de otro, porque no hay modo de decir cuál es el público. Además, encuentro recusable el Gobierno como órgano declarativo de la utilidad pública.

7.—En mi concepto, el fundamento de la expropiación, que no puede estar en la idea del dominio eminente del Estado, ni en la indicación de que mediando indemnización no hay despojo de derecho (1), sino cesación de poder y

(1) Idea del Sr. Maranges. Véase Soler, l. c.

mera transformación del medio de goce, es preciso encontrarlo en la concepción adecuada del derecho de las personas colectivas, considerando la forma legislativa tal cual en los Estados modernos se ofrece, como un puro expediente transitorio, que de lejos traduce la idea á que responde. Si admitimos y reconocemos que las sociedades son personas, entidades sustantivas de idéntico valor jurídico que las personas individuales, con su esfera de finalidad, con su conciencia ó razón para cumplirla, y si luego nos elevamos á la consideración del Derecho como norma á que debe someterse toda persona en su conducta propia y en la vida de relación, cabe perfectamente, como indica el Sr. Soler, ponerse en un punto en que desaparece toda sombra de conflicto, toda idea de despojo, quedando únicamente la de concurso libre y necesario, jurídico. Si la sociedad es persona cuyo sujeto activo es el Estado, la necesidad racional de la sociedad es finalidad que *debe* ser cumplida y que á toda persona obliga, en cuanto el cumplimiento dependa de su libre voluntad. Los miembros de la sociedad, personas á su vez, *no pueden*, jurídicamente hablando, negar el concurso de sus bienes para el cumplimiento de la finalidad racional. En otros términos, cuando la sociedad «necesita para su subsistencia ó bienestar de las cosas de los particulares, el derecho de éstos cesa y queda sólo la obligación de no oponer su acción al cumplimiento de la finalidad social.» Por donde desaparece el conflicto y encuentra plena aplicación, aun en la esfera social, la doctrina expuesta en el núm. 2, con relación á la esfera individual. El conflicto surge por defecto de solidaridad, por falta de espíritu ético, por no darse cuenta el individuo de su calidad de miembro vivo de la colectividad, y la sociedad por mediación de sus

pietario, y el *interés*, que también se estima *racional*, de la comunidad? Las legislaciones positivas han ideado el expediente de lo que se llama *la expropiación forzosa*, que, en su concepto más general, se puede definir con Meucci como el poder del Estado para oponerse á los derechos ajenos ó modificarlos.

5.—Pero tal expediente, ¿tiene un fundamento sólido jurídico? Implica, por de pronto, en el concepto corriente, supuestos que en rigor están muy lejos de ser incontrovertibles, como los de que el interés privado debe ceder ante el público, y que el Estado puede y debe aplicar la fuerza material coactiva para *transformar* el patrimonio de las personas por motivos de utilidad pública. Desde luego, en el derecho positivo las leyes de expropiación expresan la idea de que el Gobierno en el Estado puede: 1.°, definir la *utilidad pública*, es decir, la utilidad que demanda medios necesarios; 2.°, determinar éstos; 3.°, aplicarlos, empleando la fuerza de su autoridad.

6.—Por mi parte, sin pretender resolver el problema, desde luego creo pueden oponerse muy serios reparos á la idea capital de la subordinación del interés privado al público, de un lado, porque no cabe distinguir esencialmente tales intereses, y de otro, porque no hay modo de decir cuál es el público. Además, encuentro recusable el Gobierno como órgano declarativo de la utilidad pública.

7.—En mi concepto, el fundamento de la expropiación, que no puede estar en la idea del dominio eminente del Estado, ni en la indicación de que mediando indemnización no hay despojo de derecho (1), sino cesación de poder y

(1) Idea del Sr. Maranges. Véase Soler, l. c.

rítimas. Tienen éstas doble carácter, pues se establecen para hacer posible un servicio ó aprovechamiento especial, como la *navegación*, y se dirigen en parte á condicionar un servicio del Gobierno—*vigilancia del litoral*.—Estas servidumbres son las de *salvamento* y *vigilancia*. La de *salvamento* tiene la extensión de la zona marítimo-terrestre—los 20 metros—é impone á los dueños de las fincas lindantes con el mar el uso público de esa zona en los casos de naufragio para salvar y depositar los efectos del mismo. La de *vigilancia* implica la necesidad de dejar libre una vía de *seis* metros de anchura, contigua á la línea de la mayor pleamar, ó la que determinen las olas en los mayores temporales. (Véase la ley de Puertos de 1880, artículos 7.º á 10.)

pietario, y el *interés*, que también se estima *racional*, de la comunidad? Las legislaciones positivas han ideado el expediente de lo que se llama *la expropiación forzosa*, que, en su concepto más general, se puede definir con Meucci como el poder del Estado para oponerse á los derechos ajenos ó modificarlos.

5.—Pero tal expediente, ¿tiene un fundamento sólido jurídico? Implica, por de pronto, en el concepto corriente, supuestos que en rigor están muy lejos de ser incontrovertibles, como los de que el interés privado debe ceder ante el público, y que el Estado puede y debe aplicar la fuerza material coactiva para *transformar* el patrimonio de las personas por motivos de utilidad pública. Desde luego, en el derecho positivo las leyes de expropiación expresan la idea de que el Gobierno en el Estado puede: 1.°, definir la *utilidad pública*, es decir, la utilidad que demanda medios necesarios; 2.°, determinar éstos; 3.°, aplicarlos, empleando la fuerza de su autoridad.

6.—Por mi parte, sin pretender resolver el problema, desde luego creo pueden oponerse muy serios reparos á la idea capital de la subordinación del interés privado al público, de un lado, porque no cabe distinguir esencialmente tales intereses, y de otro, porque no hay modo de decir cuál es el público. Además, encuentro recusable el Gobierno como órgano declarativo de la utilidad pública.

7.—En mi concepto, el fundamento de la expropiación, que no puede estar en la idea del dominio eminente del Estado, ni en la indicación de que mediando indemnización no hay despojo de derecho (1), sino cesación de poder y

(1) Idea del Sr. Maranges. Véase Soler, l. c.

solverse, ó quizá no lo hay: frente al propietario legítimo no cabe pretensión que rectifique ó limite su poder—dominio.—Pero si consideramos la cuestión en la conciencia del mismo propietario (derecho inmanente), y analizando sus deberes ponemos en su lugar el valor ético del poder jurídico, en virtud del cual la persona ha de obrar siempre, según la atracción de los fines racionales, el conflicto desaparece, más porque el propietario no *puede* oponerse con intención dañada al cumplimiento de aquellos fines que un servicio colectivo, justificado, entraña.

3.—Ahora, aun cuando demos esto por bueno, el conflicto puede resurgir cuando por cualquier motivo el propietario niegue el concurso de sus bienes al fin común, ó el Estado exija lo que no debe. ¿Cómo proceder aquí si no se ha de violar la esfera de la autonomía personal? La historia, en la evolución de las formas jurídicas y económicas, resuelve á la larga la cuestión por grandes transformaciones de la propiedad, verificadas lentamente ó con medidas de los Gobiernos. Precisamente la vida moderna se ha preparado con gravísimos trastornos en el régimen de la propiedad de corporaciones, fundaciones y manos muertas. La desamortización civil y eclesiástica, ha sido una de esas transformaciones que implican la aplicación coactiva de la propiedad personal á fines públicos.

4.—Mas la dificultad á que nos referimos, se presenta aún de un modo más acentuado y complejo, ahora que la evolución ha especificado las ideas jurídicas hasta el punto de reconocer el valor sustantivo de las relaciones económicas de toda persona y el fundamento racional de su poder independientemente del Estado. ¿Cómo en verdad resolver la concurrencia del *interés*, que se reputa *racional*, del pro-

pietario, y el *interés*, que también se estima *racional*, de la comunidad? Las legislaciones positivas han ideado el expediente de lo que se llama *la expropiación forzosa*, que, en su concepto más general, se puede definir con Meucci como el poder del Estado para oponerse á los derechos ajenos ó modificarlos.

5.—Pero tal expediente, ¿tiene un fundamento sólido jurídico? Implica, por de pronto, en el concepto corriente, supuestos que en rigor están muy lejos de ser incontrovertibles, como los de que el interés privado debe ceder ante el público, y que el Estado puede y debe aplicar la fuerza material coactiva para *transformar* el patrimonio de las personas por motivos de utilidad pública. Desde luego, en el derecho positivo las leyes de expropiación expresan la idea de que el Gobierno en el Estado puede: 1.°, definir la *utilidad pública*, es decir, la utilidad que demanda medios necesarios; 2.°, determinar éstos; 3.°, aplicarlos, empleando la fuerza de su autoridad.

6.—Por mi parte, sin pretender resolver el problema, desde luego creo pueden oponerse muy serios reparos á la idea capital de la subordinación del interés privado al público, de un lado, porque no cabe distinguir esencialmente tales intereses, y de otro, porque no hay modo de decir cuál es el público. Además, encuentro recusable el Gobierno como órgano declarativo de la utilidad pública.

7.—En mi concepto, el fundamento de la expropiación, que no puede estar en la idea del dominio eminente del Estado, ni en la indicación de que mediando indemnización no hay despojo de derecho (1), sino cesación de poder y

(1) Idea del Sr. Maranges. Véase Soler, l. c.

mera transformación del medio de goce, es preciso encontrarlo en la concepción adecuada del derecho de las personas colectivas, considerando la forma legislativa tal cual en los Estados modernos se ofrece, como un puro expediente transitorio, que de lejos traduce la idea á que responde. Si admitimos y reconocemos que las sociedades son personas, entidades sustantivas de idéntico valor jurídico que las personas individuales, con su esfera de finalidad, con su conciencia ó razón para cumplirla, y si luego nos elevamos á la consideración del Derecho como norma á que debe someterse toda persona en su conducta propia y en la vida de relación, cabe perfectamente, como indica el Sr. Soler, ponerse en un punto en que desaparece toda sombra de conflicto, toda idea de despojo, quedando únicamente la de concurso libre y necesario, jurídico. Si la sociedad es persona cuyo sujeto activo es el Estado, la necesidad racional de la sociedad es finalidad que *debe* ser cumplida y que á toda persona obliga, en cuanto el cumplimiento dependa de su libre voluntad. Los miembros de la sociedad, personas á su vez, *no pueden*, jurídicamente hablando, negar el concurso de sus bienes para el cumplimiento de la finalidad racional. En otros términos, cuando la sociedad «necesita para su subsistencia ó bienestar de las cosas de los particulares, el derecho de éstos cesa y queda sólo la obligación de no oponer su acción al cumplimiento de la finalidad social.» Por donde desaparece el conflicto y encuentra plena aplicación, aun en la esfera social, la doctrina expuesta en el núm. 2, con relación á la esfera individual. El conflicto surge por defecto de solidaridad, por falta de espíritu ético, por no darse cuenta el individuo de su calidad de miembro vivo de la colectividad, y la sociedad por mediación de sus

órganos, de la necesidad de definir, según exigencias verdaderamente racionales, lo que es de *utilidad pública*. En eso, sin duda, estriba todo: «en que la utilidad, á cuyo nombre se piden al propietario sus bienes, sea tan evidente y tan impersonal, que no encubra beneficios más ó menos discutibles (Soler).» Seguramente cuanto más resplandezca el ideal de justicia en la exigencia del Estado, menos se hará sentir el temor del despojo por la expropiación.

8.—Porque hay que fijarse en que en la idea de la expropiación no va implícita una privación de goce económico desproporcionada en sí misma; como la expropiación supone la indemnización, limita su influjo con relación al patrimonio del expropiado á una transformación del medio de goce: así, pues, en los límites en que el concepto de la expropiación de ordinario se mueve—muy distintos de aquéllos que el *impuesto* para *fines sociales* alcanza,—lo único que pide el sentimiento de solidaridad social á la persona misma, es el *objeto* que se reputa medio adecuado para un fin, sin privarle por eso en absoluto del goce económico, que se compensa por la indemnización.

9.—El carácter de mero expediente transitorio de las leyes de expropiación forzosa, resulta bien claro desde el momento en que presuponen la posibilidad del conflicto y la necesidad de la fuerza para resolverlo. Por de pronto, las legislaciones parten de la idea de la propiedad, por lo común, individualista, romana; luego pretenden poner por obra una función política que implica un estado social basado y mantenido por fuerzas éticas de solidaridad, de cooperación, de una intensidad tal, que aún estamos muy lejos de alcanzar. Esa función, que para ser plenamente jurídica pediría una gran espontaneidad, tropieza con egois-

mos invencibles y se manifiesta por órganos que no siempre se conducen declarando de utilidad social lo que positivamente lo es. Pero de todas suertes, aunque sea dentro de límites estrechos, y echando mano de medios de discutible legitimidad, es lo cierto que el concepto íntimo á que las leyes de expropiación forzosa responden, arranca de la idea de solidaridad de los intereses personales.

10.—Las legislaciones positivas atienden en la relación jurídica de la expropiación: 1.°, á la necesidad de señalar el órgano competente para hacer la *declaración de utilidad pública;* 2.°, á la de fijar con exactitud las condiciones reales de la expropiación, lo cual supone un expediente administrativo para determinar los objetos que han de aplicarse á la obra de utilidad pública; 3.°, al modo de hacer el pago de una justa indemnización, que ha de fijarse por procedimiento que tienda á poner de acuerdo todos los intereses. El sistema positivo más general parte del reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad, aplicando la expropiación por causa de utilidad pública á los inmuebles; cambian especialmente las leyes con respecto al órgano del Estado, á quien se atribuye la facultad de hacer la declaración de utilidad.

11.—En España es preciso partir del principio consignado en la Constitución como garantía de la propiedad, y según el cual se prohibe en absoluto la pena de confiscación de bienes. «Nadie, dice, puede ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediese este requisito, los jueces ampararán, y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado» (art. 10). Este principio se ha reproducido por el art. 349 del Código civil. Todo

lo referente al desarrollo del mismo se halla regulado por la L. de 10 de Enero de 1879, Regl. de 13 de Junio del mismo año y otro de 10 de Marzo de 1881 para el ramo de Guerra.

12.—El sistema jurídico de la expropiación tiene un interés administrativo: 1.°, en cuanto por ella se pone en manos de la Administración ciertos medios necesarios; 2.°, en cuanto es la Administración la que en esta relación representa al Estado; 3.°, en cuanto tienen carácter administrativo los expedientes que la expropiación entraña.

13.—Para que los preceptos de la legislación sobre expropiación sean aplicables, es preciso que se trate de *propiedad inmueble* necesaria para efectuar obras declaradas, *según la ley*, de utilidad pública. El particular que fuese privado de su propiedad sin que se hubiese procedido con arreglo á la ley de expropiación, podrá utilizar los interdictos de retener y de recobrar (art. 4.° de la L.)

14.—Ahora bien: para proceder con arreglo á la ley, es preciso que las diligencias se entiendan con la persona que aparece como dueña con referencia al Registro ó al padrón de riqueza, ó que tenga inscrita la posesión, debiendo, en caso de incapacidad del propietario, ó cuando éste no sea conocido ó se ignore su paradero, proceder según el art. 5.° de la ley. Para efectuar el pago á los que no pueden enajenar los bienes que administran, se procederá de modo que no se perjudique á los administrados (art. 6.°) Como la expropiación va contra el inmueble, las traslaciones de dominio no detienen el expediente (art. 7.°) Si quien expropia es un concesionario ó contratista, se subroga éste en los derechos y obligaciones de la Administración (art. 9.°) El total desarrollo de la relación de expropiación, implica los siguientes períodos: 1.° *Declaración de utilidad pública de la obra.* 2.° *Declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo ó parte del inmueble que se pretende expropiar.* 3.° *Justiprecio de lo que se haya*

de enajenar ó ceder. 4.° Pago del precio que representa la indemnización de lo que forzosamente se enajena ó cede.

15.—La declaración de utilidad pública implica un concepto general y una determinación concreta y específica. En el primer respecto, la declaración se refiere á la condición del fin que ha de perseguirse para que una *obra* se estime con derecho á la expropiación. Esta condición se define por la ley: la utilidad pública abarca cuantas obras tengan por objeto proporcionar al Estado, á una ó varias provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias ó de los pueblos, ya por corporaciones ó empresas particulares debidamente autorizadas (art. 2.° de la L.)

16.—Pero esto no basta: hay que fijar en cada caso cuándo la obra es de *utilidad pública*. Hay obras que no requieren declaración especial. Son éstas: 1.°, las que sean de cargo del Estado y figuren en los planes generales que debe formar el Ministerio de Fomento (cap. III de la L. de Obras públicas); 2.°, las comprendidas en los planes provinciales y municipales (arts. 34 y 44 de idem); 3.°, toda obra cuya ejecución hubiese sido autorizada por una ley ó estuviera designada en las de Ferrocarriles, Carreteras, Aguas ó Puertos; 4.°, las obras de policía urbana, y en particular las de ensanche y reforma de poblaciones (art. 11 de la L. Exp. F.)

17.—Las demás obras necesitan declaración especial de utilidad pública; pero varía la autoridad encargada de hacer esta declaración. Corresponde al *Poder legislativo*, cuando la obra, en todo ó en parte, haya de ser costeada con fondos del Estado, ó cuando sin esto lo exija su importancia á juicio del Gobierno. Corresponde al Gobierno, por el Ministro respectivo, si la obra interesa á varias provincias ó si ha de ser costeada ó auxiliada con fondos generales para cuya distribución esté autorizado por la ley. En los demás casos corresponde al gobernador de la provincia, oyendo á la Diputación y al Ayuntamiento cuando se trate de obras municipales (art. 10 de la L.) El expediente de declaración de utilidad puede iniciarse por las autoridades á quien competa hacerla, por acuerdo de una ó

varias corporaciones, ó á instancia de un particular ó empresa (art. 12). La formación del expediente se ha de ajustar á la ley (art. 13) y al reglamento (arts. 1.° á 18).

18.—Dada la utilidad pública, entra el asunto en otro período para resolver sobre la ocupación de cada inmueble. La cuestión es clara: una obra es de utilidad pública; pero al ejecutarla es preciso decidir *dónde* y *hasta qué punto* se necesita ocupar un inmueble. Para esto, quien haya de construir la obra debe consignar, en relación nominal presentada en el Gobierno de provincia, quiénes son los interesados en la expropiación; número y clase de fincas que deban ocuparse, en todo ó en parte, á cada propietario; relación que se remite á las respectivas alcaldías para comprobarla. Hecho esto, se debe publicar quince ó treinta días en el *Boletín oficial*, á fin de que se produzcan las reclamaciones oportunas sobre *la necesidad de la ocupación* que se intenta. Si hubiese reclamaciones, se sustancian por el gobernador, oída la Comisión provincial, con recurso de alzada ante el Ministro de Fomento dentro de los ocho días (arts. 14 á 19 de la L.) Hecha la declaración de la necesidad de ocupar el predio, se pasa á la medición del terreno y toma de datos para valorarlo (arts. 20 á 25 de la L. y 19 á 39 del Regl.)

19.—Como se ve en los períodos que quedan indicados, todo está: 1.°, en que se determine *justamente* la obra útil; 2.°, en que se señalen con cuidado y buena fe los predios que han de ocuparse. Si el propietario, convencido de la utilidad de la obra y de la necesidad de la ocupación, se opone por interés bastardo, viola el derecho; de otro modo el imperio del derecho, por obra de la espontánea voluntad, hace innecesario acudir á la expropiación.

20.—Falta, sin embargo, otro período (*justiprecio*) de posible controversia. La ley señala el criterio de justiprecio y dispone que se debe satisfacer al expropiado, no sólo el precio fijado

por la valoración, sino un 3 por 100 *como precio de afección*. Luego, como puede ocurrir que el propietario y la Administración marchen de acuerdo en la valoración, ó bien disientan, la ley señala dos procesos distintos. La Administración debe procurar la avenencia, para lo cual dirigirá el gobernador á los interesados la oportuna *hoja de aprecio*, hecha por perito: si la aceptan, la Administración, previo el pago, ocupa lo adquirido; si no, los interesados deben presentar su hoja de tasación pericial al gobernador: la Administración hará lo mismo. Si los totales de las hojas respectivas fueren iguales, queda fijado el justiprecio. Si no hubiere acuerdo, el juez nombrará el perito tercero. El gobernador, en resolución motivada, fijará dentro de los treinta días, y sin salirse del máximum y mínimum de los peritos y oyendo la Comisión provincial, el importe. Contra la resolución cabe recurso ministerial, y contra la Real orden, el contencioso-administrativo. Previo el depósito de la cantidad fijada por la hoja del propietario, puede la Administración ocupar el inmueble (arts. 26 á 36 de la L. y 40 á 58 del Regl. Véase arts. 47 y 48, según R. D. de 20 de Marzo de 1891).

21.—El pago se hace, en cuanto es firme la resolución del gobernador, en metálico, ante el alcalde respectivo (arts. 37 y 38 de la L. y 59 á 65 del Regl.) Si no se puede hacer efectivo el pago, por negarse á percibir su importe el interesado, ó por cuestión sobre el derecho á percibirlo, ó por falta de avenencia entre los interesados, el alcalde suspenderá aquél, y el gobernador dispondrá el depósito de las cantidades. Ultimadas las operaciones, se verificarán los trámites para que la transmisión del dominio se efectúe (arts. 39 á 44 de la L. y 66 y siguientes del Regl.) El caso de posible readquisición de la finca por el expropiado, véase en los arts. 43 y 44 de la L.

22.—Para facilitar el ensanche y reforma de las grandes poblaciones—de más de 50.000 almas,—la ley de expropiación (arts. 45 á 54 y 77 á 108 del Regl.), la de ensanche de poblaciones de 22 de Diciembre de 1876 (Regl. de 19 de Febrero del 77) y la especial para Madrid y Barcelona de 26 de Julio de 1892, contienen disposiciones varias. Lo más importante estri-

ba en las consecuencias que para la sumisión á la *necesidad* de la expropiación resultan, respecto de las fincas que deban ser ocupadas para reforma y ensanche, según los *planes* de los Ayuntamientos debidamente formados.

23.—En cuanto al ramo de Guerra, el reglamento, después de fijar los casos de expropiación, señala las formalidades del expediente con arreglo á la ley.

CAPITULO VII

LAS OBRAS PÚBLICAS Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

§ 1.°—*De las obras públicas.*

1.—La prestación efectiva de los servicios encomendados al Estado, se traduce frecuentemente en operaciones de ejecución relativas á la construcción ó conservación de un inmueble, por cuenta ó á cargo de una persona administrativa. Según Hauriou, el inmueble colocado en esas condiciones tiene el carácter de *obra pública* (1), con las consecuencias que esto entraña: 1.°, en cuanto á los beneficios de la expropiación forzosa; 2.°, en cuanto al sistema de ejecución; y á veces, 3.°, en cuanto á la jurisdicción competente para decidir las cuestiones jurídicas que dicha ejecución provoque.

2.—El concepto de la obra pública puede considerarse

(1) *Bibliografía:* Houriou, ob. cit.; Perriquet, *Les travaux publics;* Christophle y Auger, *Traité des travaux publics;* Cilleuls, *Origines et developpement du regimen des travaux publics en France;* Feraud-Giraud, *Des dommages occasionnés à la propriété privé par les travaux publics;* Ducrocq, ob. cit.; Di Bernardo, ob. cit., II, pág. 372; Majorana, ob. cit., pág. 96; Gneist, *Staatsverwaltung und Selbstverwaltung*, pág. 508; Santamaría, ob. cit., pág. 738; Posada, ob. cit.

desde dos puntos de vista. En primer lugar, atendiendo á la *finalidad*, cabe plantear el problema de si compete al Estado la función de realizar *por su Administración* aquellas obras que exigen el cumplimiento de sus funciones sociales. En segundo lugar, el problema se plantea desde el Derecho administrativo, teniendo en cuenta que el Estado ha de ejecutar las obras que el cumplimiento de su fin exige, para determinar la forma jurídico-técnica de ejecución.

3.—No toca resolver aquí el primer problema. El segundo sí, siendo, á mi ver, clara en este caso la relación administrativa. En efecto, si el fin del Estado se traduce en una exigencia de construcción ó conservación de un inmueble, compete á la Administración procurar por la ejecución de la obra, el inmueble necesario; y como la intervención del Estado para procurar dicho inmueble puede ser de muy diversas maneras, de ahí que importe, desde el punto de vista administrativo, fijar cómo interviene aquél, ya que esto implica una manera de gestión administrativa.

4.—La intervención á que nos referimos puede verificarse de varias maneras: 1.° Empleando tan sólo el poder reglamentario mediante la aplicación del principio de la expropiación forzosa, previo el reconocimiento de la utilidad pública, de la necesidad que la obra satisface y la concesión á la entidad colectiva ó empresa de la obra de determinadas ventajas. 2.° Auxiliando á la empresa de la obra pública, ya directa, ya indirectamente. 3.° Realizando la obra el Estado mismo.

5.—Debe notarse, sin embargo, que estos procedimientos de intervención se relacionan con las obras públicas que tienen un carácter social. La Administración se dirige en éstas á conseguir que se realicen, mediante la pres-

tación de ciertas condiciones. Pero hay entre las obras del Estado otras que por estar destinadas al servicio *privado* de éste constituyen verdaderos elementos de la función administrativa (materiales de la misma). En éstas, la gestión de la Administración las comprende totalmente, mientras que las primeras sólo las comprende en el respecto de la prestación de auxilios jurídicos ó materiales y en el de su construcción, conservación y á veces explotación.

6.—La legislación española de obras públicas refleja en sus disposiciones la doctrina general expuesta, tanto en lo relativo á la distinción entre obras de carácter *social* y para el servicio del Estado, cuanto en lo relativo á los modos de intervención técnico-administrativa. Véase la L. publicada por R. D. de 13 de Abril de 1877 y el Regl. de 6 de Julio del mismo año.

7.—El concepto legal de la obra pública responde en el fondo á su destino. Se consideran obras *públicas* las de uso general y aprovechamiento, y las construcciones destinadas á servicios que dependan del Estado, de las provincias y de los pueblos (art. 1.º de la L.); definición que es preciso completar con la indicación legal de la necesidad de determinar lo que caracteriza las obras públicas, toda vez que á la ejecución de éstas, cualquiera que sea la entidad que las hubiese de construir, deberá preceder la *declaración de utilidad pública*, salvo las excepciones á que se refiere el art. 114 de la ley, en consonancia con el art. 11 de la de Expropiación forzosa, esto es, salvo aquéllas que no necesitan declaración especial (1).

8.—La declaración de utilidad pública de una obra, promueve la intervención del Estado, según los *tres* procedimientos indicados (núm. 4).

9.—No sólo esto. Aun tratándose de particulares que hu-

(1) Ninguna obra destinada al uso particular puede ser declarada de utilidad pública (art. 114).

bieren solicitado la declaración de utilidad pública, la obtención de ésta lleva consigo: 1.°, el beneficio de vecindad para los constructores y sus dependientes; 2.°, la aplicación de la ley de *enajenación forzosa;* 3.°, la *exención* del impuesto de derechos reales y transmisión de bienes, por las traslaciones de dominio, á consecuencia de la expropiación (art. 115 de la L.)

10.—De la definición legal de las obras públicas nace, aunque imperfecta, la distinción señalada entre obras de *carácter social* y obras que atienden á las necesidades del Estado, comprendiendo entre las primeras los caminos ordinarios y de hierro, los puertos, faros, grandes canales de riego, de navegación y trabajos relativos al régimen de las aguas, encauzamiento de ríos, desecación de lagunas, etc., etc.; y entre las segundas, los edificios públicos al servicio del Estado, provincias y municipios (art. 1.° de la L.) Las obras públicas también se distinguen en obras destinadas á la *defensa nacional* y de *carácter civil.*

11.—Pero la clasificación más importante, desde el punto de vista legal, de las obras públicas, es aquélla según la que son *generales, provinciales* y *municipales. Generales* (art. 4.° de la L.): 1.°, las carreteras incluídas en el plan general de las que han de costearse con fondos generales; 2.°, las obras de encauzamiento y habilitación de los ríos pincipales; 3.°, los puertos de comercio de interés general, los de refugio y militares; 4.°, el alumbrado y valizamientos marítimos; 5.°, el desagüe de los grandes pantanos, lagunas y albuferas del Estado; 6.°, la construcción, conservación y explotación de ferrocarriles de gran interés nacional que por altas consideraciones no deban entregarse á particulares; 7.°, los demás caminos de hierro de interés general en cuanto á las concesiones, examen y aprobación de los proyectos y vigilancia y seguridad. *Provinciales* (art. 5.° de la L.): 1.°, los caminos incluídos en el plan de los que han de hacerse con fondos provinciales; 2.° los puertos del territorio provincial que no sean generales y ofrezcan mayor interés que el local; 3.°, el saneamiento de lagunas, pantanos y terrenos de interés provincial no incluídos en las obras generales. *Municipales* (art. 6.°): 1.°, la construc-

ción y conservación de los caminos incluídos en el plan de los que deben costearse con fondos municipales; 2.°, las obras de abastecimiento de aguas de las poblaciones; 3.°, la desecación de las lagunas y terrenos que, no estando comprendidos en las obras generales ó provinciales, interesen á uno ó más pueblos; 4.°, los puertos de interés local.

12.—La acción administrativa en las obras públicas implica: 1.°, los trámites exigidos y condiciones requeridas para poder proceder á la ejecución; 2.°, el sistema para su construcción, combinado á veces con el de explotación.

13.—Lo primero que se exige para poder construir una obra pública costeada por el Estado, la provincia ó el Municipio, es la formación de los planes de obras públicas, siendo requisito, para que cualquiera de éstas se construya, que esté incluída en el respectivo que aprueban las Cortes, si se trata del Estado; las Diputaciones, con la aprobación del Ministro de Fomento, si se trata de las provincias, y los Ayuntamientos, con la del gobernador y recurso ante el citado Ministro, si se trata del Municipio. Luego hace falta la formación del proyecto de la obra respectiva, proyecto que habrá de aprobarse por el Estado, por la Diputación provincial ó por el gobernador, según sea la índole de aquélla, y que se consigne en el presupuesto la cantidad necesaria (véanse arts. 20 á 22, 34 á 38, 44 á 47 de la L. y 1.° á 121 del Regl.)

14.—En el período ya de la ejecución, el Estado, la provincia ó el Municipio pueden construir y explotar la obra de una de estas dos maneras: 1.ª, por *administración*, esto es, por ellos mismos, mediante su personal propio; 2.°, por *contrata*, esto es, encomendando las obras á un tercero; en todo caso, la ejecución se somete á las reglas generales de contabilidad y leyes provinciales ó municipales, exigiéndose, para la realización de las contratas, las solemnidades que se previenen en la contratación de servicios públicos. Por otra parte, el Estado se reserva el derecho de inspección de todas las obras públicas, existiendo que la dirección de las que se hacen *por* administración, esté á cargo de individuos de los cuerpos facultativos, que tengan además la vigilancia de las que se hacen por contrata.

15.—Las contratas pueden efectuarse por el Estado, la provincia ó el Municipio: 1.°, obligándose á pagar el importe de las obras, á medida que se ejecutan, en los plazos que se determinen en cada contrata, y en las condiciones generales de este servicio; 2.°, otorgando á los contratistas el derecho de disfrutar, por tiempo dado, del producto de los arbitrios que se establezcan para el aprovechamiento de las obras (art. 24 de la L.); y 3.°, combinando los dos medios expresados. La ley determina también las condiciones de las contratas: refiérense á la subasta pública, á los precios de explotación, á los servicios gratuitos que deban prestar los adjudicatarios, á las tarifas y á la vigilancia del Gobierno, etc., etc. (Véanse arts. 25 á 33, 39 á 43 y 41 de la L. y concordantes del Regl.)

16.—Las obras pueden ser ejecutadas por particulares, distinguiéndose aquí varias hipótesis. Si se trata de obra de interés privado que no exija expropiación forzosa ni ocupe el dominio público, el particular se acomodará á lo que dispongan los reglamentos de policía, seguridad y salubridad públicas. Si se trata de obras públicas, especialmente de carreteras y ferrocarriles, puertos, canales de riego y navegación, desecación de lagunas y pantanos, saneamiento de terrenos, los particulares pueden construirlas y explotarlas mediante concesión, que se otorga de la manera siguiente: cuando la ejecución no implique subvención ni ocupación constante de dominio público, ni afecte á los planes oficiales, se otorgará aquélla por el Ministro de Fomento, la Diputación ó el Ayuntamiento, según sea la obra. Si afecta á los planes, la concesión se otorga por una ley cuando la obra sea general, y por Reales decreto cuando sea provincial ó municipal (artículos 52 á 73 de la L. y 19 á 40 del Regl.) Cuando la obra pública exigiese subvención de una provincia ó Municipio, la concesión se otorgará en subasta pública por la Diputación ó Ayuntamiento, y por una ley si aquélla procediese del Estado. Las concesiones serán por noventa y nueve años (artículos 74 á 79 de la L. y 41 á 55 del Regl.) Si la obra hubiere de ocupar dominio del Estado ó público de uso general, la concesión la otorgará el Gobierno en subasta pública, en el primer caso sobre el precio de la propi

dad, y en el segundo sobre el valor del dominio que se ceda ó las tarifas. Si, en este segundo caso, la ocupación no hubiere de causar perjuicios al uso general ni imponer servidumbre, la concesión se otorgará previo examen de tarifas. Basta autorización del Ministro de Fomento cuando sólo se altere una servidumbre pública ó se ocupe ó aproveche temporalmente el dominio público de uso general, ó constantemente este dominio sin uso general (artículos 94 á 113 de la L. y 122 á 148 del Regl.)

17.—Las obras públicas, como materia técnico-administrativa, constituyen un servicio del Ministerio de Fomento—Dirección general de Obras públicas.—Para su dirección técnica existen cuerpos facultativos especiales: el principal es el de Ingenieros de caminos, canales y puertos, con los Ayudantes de Obras públicas.

18.—La ejecución legal de una obra pública puede provocar cuestiones jurídicas, cuya resolución compete, según los casos, á la jurisdicción contencioso-administrativa ó á la ordinaria. Corresponde á la primera el conocimiento de los recursos contra las providencias administrativas que declaren la caducidad de una concesión ó que lastimen derechos adquiridos por disposiciones administrativas, y á la segunda el conocimiento: 1.°, de las cuestiones entre la Administración y los particulares sobre dominio público y privado y servidumbres fundadas en título civil; 2.°, de las que se susciten entre particulares sobre el preferente derecho del dominio público si se fundan en título civil; y 3.°, de las relativas á daños y perjuicios ocasionados á terceros en sus derechos de propiedad, cuya enajenación no sea forzosa para el establecimiento ó uso de las obras concedidas ú otras causas dependientes de las concesiones.

19.—La preparación y ejecución de las obras públicas puede exigir la ocupación temporal de propiedad particular. Se concede á la Administración ó á las personas en que haya subrogado sus derechos, el de ocupar dichas propiedades: 1.° Con objeto de hacer estudios ú operaciones de corta duración para recoger datos y formar el proyecto ó para el replanteo de una obra. 2.° Para el establecimiento de estaciones y caminos

provisionales, talleres, etc., que requieran las obras en su construcción, conservación ó reparación. Y 3.° Para la extracción de materiales necesarios. Las fincas urbanas quedan exceptuadas de esta carga; si fuere preciso su franqueamiento, habrá de obtenerse el permiso del propietario. La ocupación temporal implica indemnización de daños.

§ 2.º—*Los contratos administrativos.*

1.—La realización de las obras públicas, y, en general, la ejecución de los servicios de la Administración, debe completarse en la legislación positiva, con la exposición sumaria de la doctrina de los *contratos administrativos* (1).

2.—Un contrato administrativo es un acto de gestión de intereses, verificado por la representación específica de la Administración del Estado, según las exigencias racionales de la relación contractual y para fines administrativos; el fin administrativo se caracteriza por el objeto de la actividad, contenido del contrato; la teoría general abarca toda la actividad administrativa del Estado de formas contractuales para fines del orden jurídico y social. No obstante se estudia aquí, porque se trata de una forma posible, y á veces necesaria, del obrar administrativo.

3.—La exigencia de la forma contractual en la Administración se funda en el carácter personal del Estado, y en su capacidad para dirigir su voluntad libre en el cambio de servicios. La Administración, representación del Estado, puede realizar aquellas estipulaciones que conceptúe necesarias, para obtener la prestación de los servicios de su finalidad, dando vida á *vínculos de derecho* que se resuelven y rigen según las leyes de los contratos.

(1) *Bibliografía:* Meucci, ob. cit.; Hauriou, ob. cit., páginas 760 y 825; Ducrocq, ob. cit., §§ 317 y 1.112; Delgado Martín, *Contratos administrativos ó de obras y servicios públicos;* Santamaría, ob. cit., pág. 750; Freixa, *Contratos administrativos*

4.—Sin embargo, merced: 1.°, al influjo tradicional de la concepción del Estado como soberano; 2.°, á una aplicación extensiva de la consideración de *poder* ó *autoridad* que á ciertos actos administrativos se atribuye; y 3.°, á la confusión del aspecto formal de las garantías con el valor jurídico de la relación contractual, se ha querido hacer una distinción entre los contratos *civiles* de la Administración, en que ésta obra, se dice, como persona *privada*, y los *administrativos* ó *públicos*, en que aquélla se conduce como autoridad.

5.—Sin duda hay en las manifestaciones positivas de la autoridad administrativa ciertos actos que los particulares tienen que someter al régimen del contrato, mientras la Administración puede realizarlos por procedimientos coactivos, v. gr., la expropiación. Pero fuera de la discusión á que puede dar lugar esto, y teniendo en cuenta que tales actos no suelen ser en los derechos positivos enteramente contractuales, aun cuando se verifiquen contratos con ocasión de ellos, es lo cierto que en buenos principios jurídicos el acto contractual, aunque sea administrativo, no puede ser acto de poder, sin atentar á su naturaleza jurídica. En su virtud, la contratación de los servicios públicos debe estar sometida al régimen jurídico de los contratos.

6.—Ni puede aceptarse la doctrina de la personalidad jurídica *sui generis* (1) de la Administración al contratar obra ó servicio público. La Administración, mientras contrata, no obra considerando al particular como miembro subordinado del Estado, sino como persona sustantiva que determina su voluntad según el contrato. Si la Administración

(1) V. Santamaría, ob. cit.

impone su voluntad por interés público, *no* contrata, *manda*.

7.—Lo que hay es que, no por supuesta primacía de la Administración, sino en atención á su carácter colectivo, y para garantir la lealtad de sus representantes en los contratos, la estipulación de éstos se somete á ciertas solemnidades (v. gr., la subasta, el pliego de condiciones); pero de esto signifique la sumisión del particular á exigencias privilegiadas en beneficio del Estado, v. gr., sujetando régimen del contrato á una jurisdicción especial.

—La legislación de España entraña régimen especial, según el R. D. de 27 de Febrero de 1852, instrucciones de 18 de Marzo y 15 de Septiembre del mismo año y los RR. DD. de 11 de Junio de 1886 con las bases para las contratas, su ejecución, rescisión y recepción de obras; 28 de Enero de 1896 sobre contratos en los diferentes Ministerios; 4 de Enero de 1883 sobre contratas administrativas de las Diputaciones y Ayuntamientos; R. O. de 16 de Mayo de 1896, etc., etc.

9.—Los contratos sometidos á régimen jurisdiccional especial, son aquéllos en que el Estado, la Diputación ó el Ayuntamiento obra, se dice, como *entidad administrativa*, y obra así cuando contrata una *obra* ó *servicio público*. Infiérese esto del art. 5.º de la ley de lo contencioso-administrativo de 13 de Septiembre de 1888, que atribuye á su jurisdicción las «cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, sanción y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal *para obras y servicios públicos*.» Mas la dificultad queda en pie, pues es necesario fijar la naturaleza del contenido del contrato. Ahora bien: respecto de la *obra pública*, el concepto ha de inferirse de la ley de *obras públicas* (véase párrafo anterior); en cuanto al *servicio*, no hay un criterio legal fijo. El Sr. Manresa lo reconoce así (1), y sólo acepta una distinción provisional, según la cual son *contratos ci-*

(1) *Jurisdicción contencioso-administrativa*, pág. 22, nota.

viles los que versan sobre intereses que afectan al dominio privado del Estado, Provincia ó Municipio, y *administrativos* los celebrados para satisfacer intereses públicos, debiendo referirse, según la jurisprudencia del Tribunal contencioso, *inmediata* y *directamente* á la ejecución de los servicios que dichos intereses suponen (1). Lo importante es que el contrato considerado *administrativo* se someta á la jurisdicción contenciosa.

10.—El contrato se celebra entre la persona administrativa y un particular contratista, pudiendo serlo quien, reuniendo las circunstancias del pliego de condiciones y con capacidad para contratar, no se halle en ninguno de los casos que indica el art. 11 del R. D. de 4 de Enero de 1883, y al tenor de lo dispuesto en el art. 1.° del pliego de condiciones (R. D. de 11 de Junio de 1886). El contrato se perfecciona por el consentimiento en forma legal. La obligación nace una vez perfeccionado el contrato, subrogándose el contratista en los derechos y deberes de la Administración, debiendo ser él el que cumpla el servicio y responda de su ejecución. No cabe cesión de un contratista á un particular sino en forma solemne y expresa, y cuando, no prohibiéndolo la ley, se confirme por el nuevo el pliego de condiciones y la Administración lo autorice. (Véanse arts. 24, 25 y 26 del R. D. de 4 de Enero de 1883, R. O. de 3 de Octubre de 1865, etc.)

11.—La Administración se reserva el derecho de vigilar ó inspeccionar el cumplimiento del contrato administrativo; de hacerle cumplir coactivamente en lo posible (arts. 9.° á 11 del R. D. de 1852 y 32 y 33 del de 1883), y de rescindirlo ó modificarlo, salvo indemnización de los daños y perjuicios al contratista (art. 29 del R. D. de 1883).

12.—Los contratos administrativos pueden reseindirse: 1.°, por muerte del contratista, salvo cuando sus herederos ofreciesen continuar la contrata, si la Administración aceptase; 2.°, por faltar el contratista ó la Administración á las condiciones del contrato; 3.°, cuando por modificaciones introducidas en

(1) Sentencia del Tribunal contencioso-administrativo de 6-10 de Octubre de 1891.

el proyecto se alterase el presupuesto de manera que en el importe total resulte una diferencia en más ó en menos; 4.°, cuando no pueda darse principio á la obra independientemente de la voluntad del contratista; 5.°, cuando el Gobierno disponga que las obras se suspendan indefinidamente ó cesen y el contratista no se conforme; 6.°, si durante la ejecución de las obras los precios tuvieran un aumento notable, pero según los artículos 52 y 53 del pliego de condiciones. (Véase el cap. V del R. D. de 11 de Junio de 1886 cit.)

13.—La forma del contrato implica solemnidades destinadas: 1.°, á darle la publicidad para excitar la concurrencia; 2.°, á garantir la lealtad de los funcionarios administrativos.

14.—*Principio general.* Los contratos para obras y servicios públicos han de celebrarse por remate, previa subasta pública (arts. 1.° del R. D. de 1852 y 1.° del de 1883).—*Excepciones.* Se exceptúan: 1.° En los *servicios del Estado: a*) aquéllos cuya cuantía no exceda de 30.000 reales en total ó de 6.000 las entregas anuales, cuando se verifique por un Ministro, y las que no excedan de 15.000 y 3:000 respectivamente, cuando se celebra por las Direcciones generales; *b*) los que recaigan sobre objetos cuyo disfrute tenga el productor por patente de invención; *c*) los que versen sobre objetos que sólo tengan un solo productor ó de que no haya más que un poseedor; *d*) los que impliquen reconocida urgencia; *e*) los que se verifiquen después de dos subastas desiertas, si no se excede del tipo de las condiciones; *f*) los que pidan reserva ó garantía especial por razón de seguridad; *g*) los de fabricación ó explotación por vía de ensayo (art. 6.° del R. D. de 1852). 2.° En los *servicios locales: a*) aquellos contratos que celebren las Diputaciones y Ayuntamientos de capitales de provincia, cuando produzcan ingreso ó gasto total de menos de 2.000 pesetas, ó de menos de 500 si los celebran los demás Ayuntamientos; *b*) los indicados en las letras *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g* del número anterior (arts. 36 y 37 del R. D. de 1883). Los exceptuados han de serlo previa declaración en Real decreto del Consejo de Ministros, y oído el Consejo de Estado, cuando se trate de la Administración central. En la local, la excepción la declara el gobernador ó el Mi-

nistro, según que se trate de Ayuntamientos ó Diputaciones.

15.—La subasta implica una preparación mediante la formación del pliego de condiciones—ley del contrato (1),—debiendo constar en él: 1.°, el tipo de subasta; 2.°, la fianza para concurrir á ella; 3.°, la definitiva para responder del contrato; 4.°, obligaciones y derechos del rematante; 5.°, multas y responsabilidad en que incurra; 6.°, obligaciones y derechos de la Corporación; 7.°, casos de modificación ó rescisión del contrato, que será á riesgo y ventura del contratista; 8.°, declaración de jurisdicción; 9.°, pago por el rematante de los gastos del contrato (art. 3.° del R. D. de 1883; 2.°, 3.° y 9.° del de 1852; pliego de condiciones de 1886). La subasta se anuncia publicando el pliego, si es posible, ó indicando dónde está expuesto, y señalando el modelo de proposiciones que ha de presentarse por escrito y en pliego cerrado. Además debe fijarse día, hora, lugar y autoridad ante quien ha de celebrarse la subasta, y modo de resolver el empate de proposiciones iguales. La subasta se celebra en Madrid y en la provincia interesada simultáneamente, si las obras ó servicios del Estado se hallan comprendidos en todo ó en parte fuera de Madrid, y si el gasto ó ingreso excede de 50.000 pesetas en Madrid y ante la Corporación interesada. La subasta se efectúa haciéndose adjudicación provisional al mejor postor. La definitiva se hace, bien por la autoridad superior jerárquica—servicios del Estado,—bien por la Corporación interesada. El contrato ha de consignarse en escritura pública.

(1) Sent. del Tribunal contencioso-administrativo de 5 de Octubre de 1884.

ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN EL ESTADO

LA ADMINISTRACIÓN

Y EL ORDEN DE LAS NECESIDADES SOCIALES

CAPITULO VIII

DOCTRINA DE LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y DE SU ASPECTO ADMINISTRATIVO

1.—El aspecto administrativo del orden social de que aquí vamos á tratar, refiérese á la acción—servicios—del Estado, para procurar las instituciones mediante las cuales aquél atiende á realizar ciertas funciones sociales que de hecho corren á su cargo. La Administración social abarca el sistema de los servicios colectivos para promover, conservar y perfeccionar las instituciones, que forman el orgánico conjunto en que una sociedad consiste; pero debe tenerse en cuenta que esta Administración social abarca esferas y direcciones, que no podemos estimar comprendidas en la Administración social del Estado ó *por el* Estado. El Estado, sin duda, abarca, desde el punto de vista de la actividad jurídica—procurando la condición de seguridad, manteniendo la autonomía personal, y haciendo efectivo el respeto á la vida espiritual y económica,—todas las manifestaciones de la acción colectiva; pero independientemente de esto, el Estado *se atribuye* una intervención en el cumplimiento de ciertas funciones sociales, cuyo desempeño exige la adecuada disposición del organismo de la vida

total humana. Ahora bien: como esta intervención del Estado se traduce en la formación y conservación del medio con el cual aquélla ha de efectuarse, la actividad encaminada á buscar ese medio, á proporcionarlo, conservarlo y perfeccionarlo, constituye el aspecto administrativo del orden social á cargo del Estado.

2.—Nada tan discutido como la razón de esta intervención del Estado en el ejercicio de las funciones sociales especiales (1). Desde el anarquismo que, negando la autoridad, niega la legitimidad de toda acción imperativa para provocar el cumplimiento de la finalidad social, hasta el socialismo autoritario, que pide la aplicación de la acción coactiva del Gobierno para hacer efectivas las funciones colectivas, y el comunismo socialista, que atribuye al Estado la dirección coactiva de la vida social, las soluciones propuestas son innumerables. No es éste lugar oportuno para examinarlas. En mi concepto, sería preciso distinguir la acción del Estado, como comunidad política, en el cumplimiento de los fines sociales, de la intervención coactiva del Gobierno, cuya eficacia, á veces, se pone en duda y que no es más que la consecuencia última, por un lado, del

(1) La bibliografía de este capítulo comprende toda la literatura relativa á los fines del Estado, problema capital hoy de la política; mas concretamente abarca todos los trabajos de exposición, discusión y crítica de las tendencias y soluciones del *individualismo*, *socialismo* y *anarquismo*. Por otro lado, complétase la bibliografía con aquellos estudios hechos para definir adecuadamente el concepto de la Administración social: verbigracia, los citados de Stein *(Hand.*, tomo II), Ferraris, Di Bernardo, Orlando, Mosca, Letelier, Pena, Amunátegui, etc., etc.

concepto reinante sobre la misión represiva del Estado, y por otro, del influjo que la acción espontánea del Estado ejerce con su criterio jurídico, por virtud del cual impulsa al Gobierno á traducir en actos de concreta intervención, las aspiraciones y deberes condensados en la conciencia social.

3.—Sin pretender resolver el problema, la intervención del Estado, órgano del Derecho, en la realización de los fines colectivos de contenido especial, quizá puede razonarse considerando al Estado, como persona que es, é independiente de su órgano el Gobierno, en la relación de obligación que surge cuando de su esfuerzo, que es el de la persona social misma, depende la satisfacción de alguna necesidad racional. El Estado, en efecto, como sér de *medios* y *capaz de obligaciones*, siéntese *obligado* á acudir con sus *medios* á satisfacer aquellas necesidades que sólo pueden ser satisfechas en virtud de la prestación de medios suyos. Y esto por una razón general, según la cual toda persona está obligada á prestar libremente las condiciones que, dependiendo de su voluntad, son necesarias para que los fines buenos de la vida se cumplan. Los fines sociales, lícitos, racionales, buenos, atraen la actividad humana, y la atraen con tanta más fuerza, cuanto mayor es la suma de medios con que el sujeto racional cuenta, creciendo las obligaciones en razón directa de la suma de aquéllos. En rigor, cuanto mayor es la capacidad jurídica, y cuanto más numerosos los medios de que se dispone, más intensa y extensa es la esfera de acción en que la actividad tiene que desplegarse. Por eso, la acción social del Estado—que no es lo mismo siempre que la intervención coactiva del Gobierno—aumenta con la civilización y con la cultura.

4.—La idea del Estado contemporáneo responde en gran parte á estos principios generales: quiere realizar el Derecho; los Gobiernos disponen de sus fuerzas á nombre de la justicia, para hacerlo efectivo en la práctica, hasta donde pueden y lo permiten el sentido moral y la capacidad de sus representantes oficiales. Como Estado nacional, ya hemos visto de qué modo efectúa las operaciones encaminadas á dotarse de un organismo vigoroso con que obrar como institución jurídica. Pero el Estado nacional contemporáneo es además un gran órgano colectivo, de aspiraciones sociales, humanas, universales: es, en efecto, la más alta representación histórica del Estado humano, y á título de tal verifica actos internacionales y otros que interesan á la humanidad entera. Por otra parte, la transformación social característica de la sociedad moderna, ha puesto en manos de los Gobiernos, como representantes de los Estados, grandes sumas de medios y energías, suscitando en ellos una actividad reflexiva para realizar funciones sociales, cuyo contenido no es el Derecho. Por todo lo cual el Estado moderno, además de ser un *Estado jurídico*, es lo que algunos llaman un *Estado de cultura*, de *civilización;* un Estado, en suma, que, realizando el Derecho, por causa del Derecho mismo, contribuye á realizar los fines sociales (1), manteniendo así, por la fuerza de su acción espontánea, más que por el de la coacción violenta, la unidad de su organismo colectivo.

5.—No es quizá posible fijar una línea divisoria entre el fin jurídico del Estado y su acción en el cumplimiento de los fines sociales, ni separar en las legislaciones positivas las respectivas esferas de la Administración. Se ofrece para

(1) Sentido de Krause, Ahrens, Holtzendorff, etc.

ello un gravísimo obstáculo en la misma realización del fin político, sobre todo en relación con ciertas operaciones del Estado, que entrañan objetos que no son privativos del mismo, y respecto de los cuales puede la acción del Estado ser acción suya dentro de ciertos límites, y traspasados éstos, acción para cumplir fines sociales. Además, la mayor ó menor intensidad de la acción político-social, sobre todo como función del Gobierno, depende muchísimo de las circunstancias del tiempo, de las condiciones del lugar, etc., etc. Sin embargo, atendiendo á lo más generalmente aceptada en los Estados modernos nacionales de índole territorial, es lo cierto que la acción llamada de ingerencia social del Estado se dirige al cuidado de las condiciones físicas, económicas, morales é intelectuales de la humanidad considerada como componente del pueblo. La relación jurídica de obligación por la que el Estado se determina á obrar según la atracción de la necesidad individual ó colectiva, se establece en virtud de la conciencia que la representación más *elevada* del Estado adquiere de la carencia de tales ó cuales condiciones exigidas para que ésta ó aquella función social se desempeñe. Actualmente el cumplimiento de semejante obligación se traduce, por influjo determinante de la opinión pública, en *una acción concreta de Gobierno,* que para ser efectiva provoca una manifestación de *la actividad administrativa.*

6.—Considerada la indicada intervención del Estado en la organización más general de los servicios de la Administración moderna, se ofrece ésta constituída para atender á la intervención de aquél en la satisfacción de las necesidades, que imponen: 1.°, la constitución del organismo social en sus condiciones fisiológicas y territoriales; 2.°, la

situación *económica* del pueblo en las manifestaciones *industriales;* 3.°, la *cultura* de la población; 4.°, la *moralidad* de las costumbres sociales; 5.°, la condición *desvalida* de los miembros del Estado. Estas necesidades se satisfacen por obra de servicios administrativos constituídos en las funciones relativas: 1.°, á la *salud pública;* 2.°, á las *comunicaciones;* 3.°, al *régimen industrial;* 4.°, á la *instrucción pública;* 5.°, á las *costumbres;* y 6.°, á la *beneficencia.*

7.—Conviene, antes de pasar á exponer cada una de estas materias en particular, advertir: 1.°, que desde el punto de vista administrativo, no importa directamente el desempeño de la función social en sí; la acción administrativa no *sana* las gentes, ni *enseña*, ni *moraliza*, etc.: es aquella función del Estado mediante la que se organiza la institución, se distribuye el servicio y se atiende á procurarle las condiciones necesarias; 2.°, que es aplicable á estas manifestaciones administrativas la doctrina expuesta en la sección primera de la primera parte del TRATADO.

CAPITULO IX

LAS CONDICIONES FISIOLÓGICAS DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO.

Servicio administrativo de sanidad pública.

1.—A medida que la sociedad adquiere constitución orgánica definida y se aviva en ella la conciencia de su propia existencia, la necesidad de una función social encaminada á mantener en buen estado los factores personales del organismo social, se acentúa de tal modo, que al fin se produce una tendencia colectiva, para atender al influjo que las fuerzas y las funciones naturales ejercen en la armonía de la vida corporal. Considerada tal función desde el punto de vista del propósito, implica una acción colectiva cuyo estímulo está en la necesidad de procurar á la vida social las mejores condiciones higiénicas. Sin duda, la acción inmediata del cuidado *de la salud* es una función individual privatísima; pero esto no obsta para que en atención: 1.°, al carácter colectivo de los males que perturban aquélla; 2.°, á la índole expansiva de dichos males; 3.°, á la necesidad de una atención colectiva común para poder obrar con eficacia en el ejercicio de la función sanitaria, ésta se constituya poco á poco, como fuerza que no se encierra en círculo

social alguno, pues va tomando un alcance universal, humano, y que además se presenta excitando la intervención de los Gobiernos, hasta dar vida á un *servicio administrativo sanitario* (1).

2.—El contenido complejo de la función sanitaria, su dependencia inmediata de ciencias particulares, como la Fisiología, la Anatomía, la Medicina, la Higiene, y de la formación de conceptos precisos sobre el valor é influjo de los factores sociales, con más la necesidad de que las sociedades se dieran cuenta, por reflexión, del origen, condiciones y valor de la salud colectiva, explica el retraso con que ha llegado á producirse aquélla. Los griegos y romanos practicaban, sin duda, la Medicina, dice Stein; pero su administración no se ordenaba como servicio sanitario. Realmente la formación de éste, como exigencia de orden social y político, ha sido obra de la civilización moderna, habien-

(1) *Bibliografía:* Pappenheim, *Hand. der Sanitatspolizei*, 1868; Eulenberg, *Hand. der öffentlichen Gesundheitswessens*, 1881; J. Meyer, *Lehrbuch* cit., vol. I, pág. 196; Finkelburgh, *Die öffentliche Gessundheitepflege Englands*, 1874; Stein, *Die Verwatungslehre*, III; *Hand.*, II, págs. 989 y siguientes, 1882; Jolly, *Policía sanitaria;* Parkes, *Hygiene and public Health*, 1869; Belval, *Essai sur l'organization general de l'higiene public*, 1876; Martin, *Etude sur l'Adm. san. a l'etrange et en France*, 1885; Richard, *Traité d'hygiene sociale*, 1888; Rochard, *Encyclopedie d'higiene et de medicine publique*, 1889; Pioger, *La Question sanitaire;* Persico, ob. cit., II, pág. 262; Wautrain, ob. cit., págs. 189-242; Panizza, *La Riforma sanitaria in Italia*, 1889; De Giaxia, *Manuale d'higiene publica;* Santamaría, ob. cit., pág. 333; Oyuelos Peris, *Legislación de Medicina;* F. A. Berra, *Nociones de Higiene privada y pública.*

do empezado por ser una función local. Los influjos que más han obrado en la constitución de este servicio general, han sido: 1.°, el progreso social, en virtud del cual la conciencia de las grandes necesidades colectivas se ha hecho más difusa y más intensiva; 2.°, los adelantos en el conocimiento de las causas de toda perturbación en la salud individual y de su transcendencia social; 3.°, la difusión de las epidemias coléricas, que ha puesto de relieve la solidaridad de las clases sociales ante los males contagiosos; y 4.°, la necesidad reconocida de atender con la higiene al mejoramiento del medio físico y social. Se ha ido en la formación del servicio sanitario con gran lentitud; pero «en realidad, la función sanitaria no pudo desenvolverse sino paralelamente con el conocimiento del papel predominante del *factor social* sobre la salud y la vida (1).»

3.—La función sanitaria entra á formar parte de la Administración del Estado cuando éste convierte su atención hacia la necesidad que aquélla pretende satisfacer, y organiza instituciones para procurar las condiciones adecuadas para la *conservación* y el *restablecimiento* de la salud pública. —La actividad que provee en el Estado á este fin es la Administración sanitaria, siendo el *Derecho administrativo sanitario* el relativo al funcionamiento de esa actividad (Stein).

4.—Considerada la función sanitaria como actividad del Estado, manifiéstase bajo dos formas jurídicas, á saber: 1.ª, en forma *negativa*, en cuanto su finalidad pide el esfuerzo individual, á fin de evitar que las acciones ú omisiones de las personas constituyan fuente de daños para la salud colectiva; 2.ª, en forma *positiva*, en cuanto la Administración

(1) Pioger, ob. cit., pág. 35.

atiende directamente á mejorar las condiciones higiénicas de la población y del medio (1).

5.—Como la salud es condición indispensable en las manifestaciones de la actividad personal, aun cuando funcionalmente tienda á encarnar en órganos específicos, su acción abarca el organismo social y se revela en todas las esferas y direcciones de la sociedad política. Como Stein advierte, la sanidad se difunde por la vida internacional, la constitución del ejército, la Administración de justicia, el organismo de la Administración del Estado y de las locales, traduciéndose en exigencias económicas.

6.—Al igual que en las demás manifestaciones de la policía administrativa, en la de sanidad hay que distinguir dos elementos: el *elemento administrativo*, ó sea el esfuerzo que verifica el Estado para cumplir el fin de la función, y el *elemento técnico*, que comprende aquellos conocimientos especiales que lo *especial* del servicio exige.

7.—Atendiendo al objetivo *técnico* que la acción sanitaria persigue al aplicar, con instrumentos administrativos, el saber especial que su finalidad supone (la salud por la higiene y la medicina), pueden distinguirse dos direcciones diferentes en su actividad: la una abarca las medidas que tienen un carácter *preventivo* ó *higiénico*, y la otra las medidas *represivas* ó *médicas*. Aun cuando el orden lógico de las funciones sanitarias es naturalmente el que indicamos, á saber: 1.°, procurar que el organismo social esté sano; y 2.°, acudir cuando no hay otro remedio á la represión, el desenvolvimiento histórico de la total actividad ha seguido un orden inverso.

(1) Wautrain, ob. cit., pág. 189.

8.—Manteniendo estas dos direcciones de prevención y curación, la función sanitaria se diversifica, concretándose en los diferentes círculos ó esferas de la actividad política territorial. Hay, desde luego, una función sanitaria *internacional* que abarca la acción ó cooperación de los Estados para la defensa común de la salud; una función sanitaria nacional, la cual es: 1.°, *exterior*, y comprende las medidas para la defensa nacional contra el contagio epidémico de otros países, siendo *marítima* ó *terrestre*, según la índole de las fronteras; y 2.°, *interior*, que abarca la acción sanitaria sobre el medio territorial del Estado; la *interior* es, á su vez, *general* ó *local*, según el carácter del peligro y la índole de su prevención ó represión, siendo la local, *rural* ó *urbana*, y abarcando la rural la acción de la política sanitaria en el campo y se manifiesta en las medidas encaminadas á defender la salud de los peligros posibles que nacen de las malas condiciones de algunas comarcas, etc., etc., y refiriéndose la *urbana* á la constitución sanitaria de los centros de población, lo cual comprende desde las exigencias higiénicas para su emplazamiento, hasta el sistema de su abastecimiento (aguas, alimentos, alumbrado, etc.) y limpieza (alcantarillado, saneamiento de focos infecciosos, etc.), etc., etc. (1).

9.—En el contenido del servicio sanitario tal cual se ofrece constituído en el Gobierno nacional, cabe distinguir dos manifestaciones. La primera comprende todos los objetos y atenciones preventivas cuyo carácter *higiénico* común se refleja en el propósito—dice Stein—de *procurar* al individuo condiciones permanentes de salud, como miembro de la comunidad política. La segunda abarca la represión de los

(1) Wautrain, Stein, Jolly, etc., obs. cits.

males presentados, bien sea en el respecto de una defensa de la colectividad, bien en el auxilio debido á la individualidad. (Stein.) Examinémoslas por separado.

10.—I. *Higiene.*—Acción preventiva: entraña las siguientes manifestaciones: 1.ª *Prevención* de enfermedades contagiosas. 2.ª Policía alimenticia (de los medios de vida). 3.ª Policía de obras. 4.ª Policía higiénica de las profesiones. 6.ª Higiene mortuoria (1).

11.—Aun cuando los autores no suelen distinguir con respecto á las *enfermedades contagiosas* las dos operaciones *preventiva* y *represiva*, por mi parte creo que tal distinción puede hacerse. Sabido es cuáles son las enfermedades contagiosas: son las que se comunican, por extensión, de individuo á individuo. Ahora bien: el conocimiento cada vez más adecuado de éstas, ha determinado la posibilidad, no sólo de la *represión* curativa, sino de la adopción de medidas de carácter *preventivo* ó *higiénico específico*. Dado esto, sería preciso citar, en primer lugar, las medidas generales higiénicas que impiden la presentación del mal ó su desarrollo excesivo, con otras medidas preventivas especiales. Sin embargo, para no interrumpir la exposición de la materia, indicaremos á continuación las medidas más principales que la policía de epidemias exige, tanto represivas como preventivas; son éstas:

(1) Wautrain habla también de una higiene escolar; pero aunque pueda constituir un servicio autonómico, va implícita en los números 1.º y 3.º Acerca de la higiene en la escuela, véase Gardner, *Town and country School-buildings*, 1889; Collinau, *L' hygienne a l'ecole*, 1889; Repossi, *L' igiene scolastica;* De Giaxa, *Igiene della scuola;* Guillaume, *Higiene scolaire;* F. A. Berra, *La salud y la escuela*, etc.

1.ª Las encaminadas á *evitar la propagación de las enfermedades contagiosas* que se presentan constituyendo un peligro próximo. Las legislaciones tienden, por medio del aislamiento de los atacados en hospitales especiales, lazaretos ó en sus domicilios, á dificultar el contagio, distinguiendo á veces el caso en que la invasión epidémica se produzca como peligro ya interior, de aquél en que es una amenaza del exterior.

12.—En España se ha legislado con cierto desorden acerca de la prevención y represión de epidemias. Figura en primer término la ley de Sanidad de 28 de Noviembre de 1855 y las RR. OO. de 11 de Julio de 1866, 24 de Junio de 1884, 20 de Abril de 1886, 12 de Agosto de 1890, 4 de Julio de 1892, etc., que contienen disposiciones relativas á la manera de proceder en caso de epidemia. Nuestras leyes exigen de las autoridades (gobernadores y alcaldes, con sus respectivas Juntas de Sanidad), cuando la epidemia es interior, que dediquen una atención preferente al servicio sanitario, haciendo que funcionen las Juntas de Sanidad con mayor continuidad y energía, extremando las medidas y precauciones higiénicas, y procurando sanear todos aquellos lugares que puedan ser focos de infección probable. La ley de Sanidad prohibe en principio la aplicación del sistema de cuarentenas en el interior; pero al lado de esta prohibición consigna la excepción de que el Gobierno, en circunstancias extraordinarias, puede adoptar medidas coercitivas interiores (arts. 57 y 58). Sin embargo, tiéndese hoy más que á ejercer una acción limitativa, á arrancar el mal de raíz. En cuanto á la policía sanitaria exterior con ocasión de epidemia desarrollada en el extranjero, la legislación impone la adopción de medidas para procurar que las personas ú objetos no importen el germen de la enfermedad. El sistema que suele adoptarse es el de *cuarentenas*. Lo regula nuestra ley de Sanidad de 1855. Las cuarentenas consisten en la detención del buque y de los viajeros procedentes de países declarados

infestados, durante el tiempo que científicamente se repute necesario. La detención se hace en sitios aislados ó *lazaretos*, que son ó *sucios* ó de *observación*. Los sucios tienen un carácter permanente y están destinados á recibir en cuarentena los buques de *patente* sucia de peste levantina, fiebre amarilla, etc. (R. O. de 14 de Enero de 1889.) Los de observación, son sitios en que se aisla de los puertos á los buques sospechosos. Además de este procedimiento de carácter extraordinario, hay el servicio permanente de investigación de las procedencias marítimas y que se dirige á conocer las *patentes de sanidad*, es decir, el documento en que consta el estado del país de donde procede el buque. Para efectuar esta investigación, existen las visitas de naves, de las que resulta, bien la admisión á libre plática del buque si trae patente *limpia*, bien á cuarentena si la trajese sucia, pasando al lazareto. (Véanse las RR. OO. de 31 de Marzo de 1888, 24 de Noviembre de 1890 y 23 de Septiembre de 1892, etc.) Se completa el sistema de precauciones sanitarias con el tratamiento adecuado de los objetos que puedan servir de vehículo á los gérmenes contagiosos. A este efecto, se dispone el desembarco de todos los géneros contumaces (ropas, cueros, pieles, pelo, lana, etc.) en el lazareto ó en sitios adecuados para expurgarlos por el calor ó la fumigación. Ciertas substancias en putrefacción deben quemarse (cap. IX de la ley). Tienen también un carácter análogo al de las medidas de sanidad marítima las terrestres en la línea fronteriza. No es tan fijo el sistema legal aconsejado. Se ha empleado á veces el cuarentenario; últimamente (1892-1893) se ha aplicado el de la inspección médica para conseguir el aislamiento de los sospechosos de contagio y poder acudir á reprimir cualquier manifestación epidémica.

13.—2.ª *Medidas preventivas contra la producción y desarrollo de ciertas enfermedades.*—Trátase de las que se toman por la Administración para atenuar los efectos de la viruela y otros males por el estilo. Entre estas medidas, se pueden citar las relativas á la vacunación como medio profiláctico

contra la viruela; la tendencia general en los Estados es á facilitar por todos los procedimientos imaginables la vacuna, hasta hacerla obligatoria por completo, como en Alemania é Inglaterra.

En España la ley de Sanidad declara obligación de los Ayuntamientos, delegados de Medicina y Cirugía y Juntas de Sanidad, cuidar de que sean vacunados oportunamente los niños, debiendo serlo gratis los pobres (cap. XIX). En el R. D. de 18 de Agosto de 1891 se tiende á hacer obligatoria la vacunación y revacunación; pero por medios principalmente indirectos. (Véanse especialmente los arts. 1.° y 2.°) (1).

En la prevención de la *sífilis* se funda la reglamentación de la prostitución.

14.—*Alimentos y bebidas.*—Las substancias que constituyen nuestra alimentación pueden ser adulteradas implicando gravísimo peligro para la salud. En atención á esto, se determina la formación de un servicio administrativo del Estado, al efecto de impedir el engaño en cuanto á la cantidad de las mercancías ofrecidas, y, sobre todo, los males resultantes de la circulación de substancias alimenticias contrarias á la salud. Sus decisiones se dirigen á procurar que las substancias, producto principalmente espontáneo de la naturaleza (leche, carnes, etc.), se ofrezcan en buenas condiciones al consumo, y á determinar la forma adecuada y admisible de aquellas otras substancias que provienen de procedimientos industriales. Además tiene la Administración local la función encaminada á proveer de aguas potables en cantidad suficiente á los centros de población.

(1) Musso, *La vigilanza sanitaria sull' annona ed i laboratorii chimici per l' analisi delle sostanze alimentari*, 1889.

La importancia social de la higiene *pública* alimenticia nótase en el cuidado con que en los Estados modernos se atiende á este servicio. Se ha legislado acerca de él en Inglaterra, Alemania y Francia. En *España* la legislación penal y especial atiende á impedir la circulación y consumo de las substancias nocivas, castigándose el fraude por el Código penal y por las Ordenanzas municipales. Corre muy principalmente á cargo de las autoridades municipales la inspección y vigilancia de los mercados y establecimientos de artículos alimenticios. (Véase la R. O. de 4 de Enero de 1888.)

15.—*Policía de obras, edificaciones.*—«La salud de los habitantes—dice Wautrain—depende mucho de la higiene de las habitaciones y de los lugares donde se levantan.» Es preciso atender: 1.°, á la constitución geológica del terreno; 2.°, á su configuración superficial; 3.°, á la condición del subsuelo; 4.°, al destino del suelo en las industrias y en la agricultura, pues hay operaciones y cultivos que son nocivos, etc., etc.

Las medidas generales de la acción edilicia en estos puntos, se relacionan íntimamente y forman sistema con ciertas disposiciones tomadas desde el punto de vista de la seguridad personal. En su virtud, se comprenden en esta dirección de la policía las medidas encaminadas: 1.°, á prevenir los *incendios:* verbigracia, vigilancia en la construcción de hornos, etc.; 2.°, á impedir *desgracias* que puedan provenir de las construcciones nuevas ó del estado ruinoso de las antiguas; 3.°, á favorecer el *movimiento*, lo que comprende todo lo relativo á planos de población, apertura de calles, etc.; 4.°, á satisfacer el sentido *estético;* 5.°, á procurar las mejores condiciones de habitabilidad de las viviendas; 6.°, á facilitar habitaciones adecuadas á las clases pobres, etc. Estas medidas forman generalmente el contenido más importante de las *Ordenanzas municipales*. En

Inglaterra, sin embargo, especialmente desde 1850, se ha legislado bastante acerca de estos puntos. En España, fuera de una indicación general de la ley de 1855, casi todo lo referente á construcciones y edificaciones se deja para las Ordenanzas municipales. (Véase, no obstante, la R. O. de 9 de Septiembre de 1888, sobre las condiciones sanitarias de Madrid.)

16.—*Industrias.*—Hay industrias, decíamos más arriba, que son nocivas ó peligrosas, tanto para los habitantes vecinos (lo que impone la vigilancia y exigencias de carácter edilicio), cuanto para los obreros que en ellas se ocupan. La condición debida al obrero como exigencia higiénica, impone la necesidad de un servicio administrativo de previsión y de vigilancia encaminado, ya á prohibir procedimientos mortíferos, ya á evitar los efectos de los nocivos en menor grado.

17.—*Higiene mortuoria.*—Comprende el servicio fúnebre, la policía de cementerios, procedimientos de conservación y destrucción de cadáveres, inhumaciones y exhumaciones de los animales, etc. Lo relativo al tratamiento higiénico de los restos mortales del hombre, según el citado Wautrain, implica lo siguiente: «procurar la descomposición de los cadáveres, impedir que se ensucien las aguas potables y las emanaciones pútridas en los lugares habitados y asegurarse por todos los medios posibles contra el peligro de un enterramiento de persona viva.» Para verificar de un modo adecuado la descomposición cadavérica existen los cementerios, que han de colocarse por la Administración en lugares convenientes, teniendo una importancia suma la elección de procedimiento artificial de descomposición. En muchas partes se ha adoptado el de cremación con preferencia al de enterramiento (Francia é Italia). Tiene también mucho

interés cuanto se refiere á exhumaciones y traslación de cenizas (1).

En cuanto á *España*, la legislación fija las exigencias por razón de higiene de los cementerios: deben éstos estar vigilados, y cercados, á distancia de las poblaciones, en terrenos que favorezcan la descomposición orgánica, de extensión proporcionada, etc. La práctica de la función de policía corresponde en gran parte á los Ayuntamientos. Ocúpase, además, la legislación en las formalidades que han de preceder al enterramiento, para asegurarse de la muerte: exígese licencia previa del juez municipal; que hayan transcurrido veinticuatro horas desde el fallecimiento; certificación facultativa de éste; limítase la estancia de los cadáveres en depósitos de iglesias ó capillas, salvo cuando se trata de obispos ó monjas. En cuanto á las exhumaciones y traslaciones de cadáveres, se exigen trámites para evitar la producción de enfermedades. Por razones religiosas, tenemos en España una distinción de cementerios en católicos y no católicos, debiendo haber uno de éstos en todos los Ayuntamientos de pueblos de más de 600 vecinos y en las capitales de partido judicial. En esta materia es preciso consultar muy diversas Reales órdenes, siendo importantes las de 17 de Abril de 1886 y 16 de Julio de 1888 (cementerios); las de 16 de Abril de 1856, 16 de Julio de 1857, 20 de Julio de 1861, 19 de Noviembre de 1867, 28 de Abril de 1875, R. D. S. de 16 de Abril de 1888 (inhumaciones); las de 28 de Febrero de 1872, 4 de Abril de 1883 y 8 de Noviembre de 1890 (cementerios no católicos), etc.

18.—II. *El servicio sanitario, represivo ó curativo*, abarca: 1.°, el conjunto de medidas para *reprimir* la invasión

(1) Robinson, *Cremation and Urn Burial; or the Cemeteries of the Future*, 1889; Bertoglio, *Les cimetières au point de vue de l'hygiene*, 1889; Ellero, *La cremazione nella moderna civilità*, 1889, etc.

epidémica cuando ya se ha presentado; 2.°, las que se adopten para combatir, localizándolas ó extirpándolas, ciertas enfermedades endémicas; y 3.°, las que de un modo normal se aplican á la represión de las enfermedades individuales con carácter contagioso, curación de accidentes, etc. Muchas de las disposiciones sanitarias mencionadas antes contra las epidemias, son *represivas*, como lo son también cuantas con carácter extraordinario determinan las leyes en caso de epidemia, v. gr., los auxilios á los enfermos, provisiones á los pobres, hospitalidad domiciliaria, Casas de Socorro, etc., etc.

19.—La aplicación y desarrollo de la función sanitaria represiva ha determinado la constitución de cuerpos ó instituciones de índole permanente, de carácter higiénico, y benéfico á la vez algunos. Ahora bien: de conformidad con esto, conceptuamos parte integrante del servicio sanitario lo referente: 1.°, á la organización de las clases médicas; 2.°, á la de los farmacéuticos y garantías para la expendición y aplicación de los medicamentos; y 3.°, á la asistencia de los hospitales, etc., etc.

20.—En cuanto á las clases médicas, la más importante intervención del Estado es la relativa á la organización oficial de estas profesiones. Contra esta intervención limitativa del Estado está el criterio del ejercicio libre de la Medicina. *En España*, como en otros países, para ejercer la Medicina y Cirugía se necesita poseer el título legal, ó si se ha obtenido en el extranjero, rehabilitarlo en forma. Para el servicio de los pobres hay en España los médicos titulares de los pueblos. (Regl. de 14 de Junio de 1891.) Respecto de los farmacéuticos, hay disposiciones encaminadas: 1.°, á exigir que el que ejerza esta profesión sea persona idónea; 2.°, á ordenar el uso y empleo de las medicinas; 3.°, á garantir la adecuada dosificación de éstas;

4.°, á prohibir el uso de medicamentos secretos, si bien procurando al que descubriese un medicamento nuevo, la debida recompensa. (Véase L. de Sanidad, cap. XV; Ordenanza de 18 de Abril de 1860, etc.)

21.—Respecto de los establecimientos hospitalarios, la Administración debe exigir las garantías higiénicas y de cualquier otro orden, á fin de que todos estos establecimientos curativos, lo mismo hospitales que manicomios ó casas de baños de aguas medicinales, vivan en buenas condiciones sanitarias adecuadas. Respecto de los establecimientos de aguas minero-medicinales de España, se consideran dependientes del Ministerio de la Gobernación, y han de ser dirigidos por funcionarios médicos que constituyen un Cuerpo especial del Estado. (L. de Sanidad, cap. XVII; Regl. de 12 de Mayo de 1874; R. O. de 16 de Febrero de 1889, etc.)

22.—El servicio sanitario depende del Ministerio de la Gobernación—Subsecretaría.—Lo constituye: 1.°, el elemento burocrático de los funcionarios administrativos; 2.°, el técnico del personal facultativo; y 3.°, el representativo de las Juntas. —En junto forma un organismo cuyas autoridades directivas son el Ministro, y, bajo su dependencia, los gobernadores y los alcaldes, sirviendo como Centros consultivos el Consejo de Sanidad, las Juntas provinciales de Sanidad y las locales. (L. de Sanidad, caps. I, II y III; R. D. de 23 de Febrero de 1875; Reglamento del Real Consejo de Sanidad de 12 de Octubre del mismo año; R. O. de 31 de Marzo de 1888; circular de 1.° de Mayo de 1891, etc.) La función técnica facultativa se desempeña por el Cuerpo de Sanidad marítima (Regl. de 12 de Junio de 1881) y por los subdelegados de Medicina y Cirugía, Farmacia y Veterinaria con los médicos titulares de los Municipios (L. de Sanidad, cap. XIII; Regl. de 24 de Julio de 1848; R. O. de 13 de Febrero de 1883 y 8 de Enero de 1886, etc.)

CAPITULO X

LAS COMUNICACIONES SOCIALES COMO FUNCIÓN DEL ESTADO

§ 1.º—*Sistema de los medios de comunicación.—Correos y Telégrafos.*

1.—Considerada la sociedad como conjunto de personas que viven en un territorio dado, en el cual fijan su residencia y mantienen sus relaciones, pueden señalarse, con Schaffle, dos necesidades capitales que determinan funciones colectivas muy complejas, á las cuales provee en gran parte el esfuerzo del Estado; esas dos necesidades son: 1.ª, la de la *estancia*, habitación, ó sitio destinado por las personas al descanso y á fundar su acción intensiva de trabajo y de adaptación al medio; 2.ª, la del *movimiento*, traslación propia ó de sus elementos y medios y cambio de ideas. Constituída la humanidad después de un período de vida nómada en sociedades fijas, ha acumulado la satisfacción de esas dos necesidades, mediante la combinación de la estancia fija en aldeas ó ciudades, lugares de descanso y de trabajo, con aquellos procedimientos que condicionan los movimientos de las personas y bienes, y que comprendemos con

el nombre de *medios de comunicación* (1). Merced á tal combinación, las sociedades se ofrecen concretamente como organismos estables, en cuyo seno se produce un constante cambio de servicios, de ideas, de situaciones. Muchos de los servicios administrativos indicados en el capítulo anterior refiérense precisamente á satisfacer la necesidad de la estabilidad; el de los medios de comunicaciones atiende, por el contrario, á facilitar los movimientos de personas y bienes, afirmando el lazo de unión entre los grupos de población que forman el conjunto territorial de los Estados. El ideal consiste acaso en constituir un sistema de medios de comunicación íntimamente connaturalizado con las exigencias geográficas, con las aspiraciones intelectuales é industriales, é integrado, en un todo unitario y á la vez

(1) Schaffle, *Estructura y vida del cuerpo social* (traducción ital.), VII, págs. 143 y siguientes, y *Sistema social;* Stein. *Hand.*, II; Sax, *Dei trasporti delle comunicazione* (trad. ital.); *Die Verkchrsmittel in Volks und Staatswirtschaft* (1878-79); Wagner, *Economía política*; *Finanzwissenschaft*, I, §§ 237-274; Roscher, *Nationaloeconomie*, §§ 76-96; Knies, *El Telégrafo*, 1857; *Los ferrocarriles*, 1883; G. E. Garelli, *Saggio sulla scienza dell' amministrazione*, tít. III, 1886; Ferraris, *Saggi* cit., págs. 371-389; Wautrain, ob. cit, pág. 92; Persico, ob. cit., II, pág. 27; Di Bernardo, ob. cit., II, págs. 372 y 380; Spaventa, *Lo Stato e le ferrovie*, 1876; Cantalupo, *Considerazioni sull' exercicio privato e governativo delle strade ferrate;* Leroy-Beaulieu, *L'Etat modern et ses fontions;* Say, *Dict.* cit., art. *Chémins de ferre*, por Gomel; Enríquez, *Memoria sobre las obras públicas de* 1881 *á* 1882 *en lo relativo á ferrocarriles;* Amunategui, ob. cit., pág. 249; Santamaría, ob. cit., págs. 518 y 532; Abella, *Manual de expropiación forzosa* (Leyes de carreteras y ferrocarriles).

interiormente diferenciado según las diversas necesidades técnicas (1).

2.—La importancia del sistema de comunicaciones de una unidad social territorial, su creciente complejidad en virtud de la creciente complejidad de las necesidades y de los continuos adelantos técnicos, su carácter esencialmente colectivo, piden una acción unitaria, de ordenación, que ha determinado la intervención del Estado; intervención que en los Estados contemporáneos más bien tiende á aumentar que á disminuir, por lo que pudo afirmar el citado Schaffle que «la reducción á propiedad *privada* de las grandes vías de comunicación de los lugares públicos, etc., sería un retroceso.» Naturalmente, esa intervención del Estado tiene sus grados y sus límites; mas parece que, en general, la acción del Estado se manifiesta, respecto de los medios de comunicación, de las tres maneras siguientes: 1.ª, considerando las comunicaciones como un gran interés colectivo, respecto del cual ha de ejercerse la acción reguladora de los poderes políticos, siendo de gran importancia fijar las condiciones de los medios de comunicación para que se les repute como altos intereses sociales *(declaración de utilidad pública)*; 2.ª, estimando el Estado la prestación del servicio de comunicaciones como una tarea del Gobierno, que *éste, por sí* ó por *concesión* á un particular ó empresa, cumple; 3.ª, inspeccionando, tanto la construcción de las obras exigidas para el servicio, como su explotación.

3.—El aspecto administrativo debe resultar aquí claro: los *medios de comunicación* atienden á satisfacer necesidades

(1) Schaffle, ob. cit.

sociales de orden económico, intelectual, afectivo, etc., etc.; pero han de procurarse, y el hecho de procurarlos, determina una actividad administrativa, que se manifiesta en la construcción de las obras necesarias para proporcionar el *medio*, en las operaciones de dirección y explotación y en las de mera inspección y vigilancia.

4.—Los medios de comunicación pueden distinguirse en clases, atendiendo á muy diversos aspectos (1), á saber: 1.° Según la naturaleza de los *objetos*, á cuyo movimiento sirven: estos objetos pueden ser ó *símbolos* representativos de ideas (noticias, señales), ó *personas* y *bienes*. Sin que la clasificación sea completamente exacta, cabe diferenciar el servicio telegráfico y telefónico como medio de comunicación de símbolos é ideas; el de correos, de noticias y aun para ciertos bienes, y las vías de comunicación como medio para transporte de las tres clases de objetos. 2.° Teniendo en cuenta su importancia: hay vías de comunicación principales y secundarias y públicas y privadas, ó nacionales, provinciales y municipales. 3.° Según el carácter técnico de los medios de transporte y de las vías: se distinguen éstas como *terrestres* y *acuáticas*, siendo los medios de transporte *humanos*, *animales* y *mecánicos*. 4.° Atendiendo á la cantidad transportable: se deben distinguir los correos, como medios para el movimiento de pequeñas unidades, y luego los que llevan otras cantidades, como los caballos, los vehículos con motor animal, de vapor (tranvías, ferrocarriles), etc. 5.° Atendiendo á los dos momentos capitales en que la acción del Estado puede intervenir y para fijar la índole de éstos, según que se trate de *obras públicas* para el

(1) Schaffle, Wautrain, Sax, obs. cits.

fin social de la comunicación ó de la *explotación* administrativa de un servicio colectivo; en tal concepto, los medios de comunicación pueden agruparse colocando de un lado los que *tienen sobre todo el carácter de obras públicas* (carreteras, puertos, faros, etc.), y de otro aquéllos en que predomina el *carácter de servicio público* (correos y telégrafos), y, por fin, aquéllos en que ambos *caracteres concurren* (ferrocarriles, tranvías) (1).

5.—En el Estado nacional moderno, fuera del sistema particular de las comunicaciones vecinales, los medios de comunicación son los siguientes: I. Instituciones telegráficas y telefónicas. II. Instituciones *postales*. III. Instituciones de transporte: *a*) *terrestres:* servicio de mensajerías, vías ordinarias, ferrocarriles; *b*) *acuáticas:* navegación por ríos, canales y lagos.

6.—Con relación al Derecho administrativo, los medios de comunicaciones á que técnicamente se refiere la acción del Estado son: 1.°, los correos, telégrafos y teléfonos; 2.°, las vías de comunicación ordinarias y los ferrocarriles.

7.—El servicio postal y telegráfico es un servicio público que los Estados civilizados retienen, no tanto como fuente de ingresos, industria monopolizada, cuanto por lo que supone como medio universal de comunicación, que es preciso regular y unificar. Claro es que este carácter *público* del servicio de comunicaciones, no implica la exclusiva de su gestión á cargo del Estado, sino la organización expresa para esto de una función específica, encaminada á satisfacer una necesidad colectiva y permanente (2).

(1) Schaffle y Sax, obs. cits.; Wautrain, ob. cit.

(2) Véanse Beust, *Le reigalie postal* (alem.); Fischer, *Correos y telégrafos en las relaciones universales* (alem.)

El servicio de correos y telégrafos en España constituye una Dirección general en el Ministerio de la Gobernación y extiende su acción por el territorio y fuera de él mediante los Cuerpos de funcionarios organizados. El Estado se reserva la función de distribuir por tierra y por mar, en el interior y para el exterior, los telegramas y objetos admitidos en la transmisión postal. Los principales objetos admitidos son las cartas, pero también circulan paquetes, mediante el pago de una tasa.

8.—El servicio telefónico todavía no constituye hoy entre nosotros una red nacional compleja. Para su organización, se ha adoptado al fin el sistema que implica la facultad en el Estado de explotar las líneas de interés general, si bien puede conceder su instalación y explotación á particulares ó empresas. Además, el Gobierno puede permitir á los particulares el establecimiento de comunicaciones telefónicas privadas. (Véanse los RR. DD. de 11 de Agosto de 1884, 13 de Junio de 1886 y 11 de Noviembre de 1890, etc.)

§ 2.°—*Las vías de comunicación.—Ordinarias y ferrocarriles.*

1.—Las vías de comunicación de que aquí tenemos que hablar son: 1.°, los caminos ordinarios (carreteras); y 2.°, los ferrocarriles, con indicación especial de los tranvías (1).

2.—El concepto jurídico de los caminos implica el de una relación económica de bienes de dominio ó propiedad nacional, destinados á un servicio público, que los convierte en bienes de uso general. En su virtud, los inmuebles en que se ha construído un camino ordinario cumplen su destino, sustraídos del comercio y aplicados á la necesidad de la traslación de personas y de cosas. Ni el Gobierno puede disponer de ellos, y para hacerlo el Estado, es preciso que se verifique una transformación, por virtud de la cual, dichos bienes no sigan destinados á la indicada necesidad. En virtud de este destino de los caminos, el Estado, por su ingerencia social, realiza respecto de ellos dos funciones: la primera anterior á la existencia del camino — construcción,— y la segunda que lo presupone —conservación y aprovechamiento.—Naturalmente esta intervención cambia de un modo radical según el criterio *social* dominante en la acción oficial del Estado.

3.—En España la administración de los caminos ordinarios se rige principalmente por la L. de carreteras de 4 de Mayo y Regl. de 10 de Agosto de 1877 y el Regl. de 19 de Enero de 1867. Esta administración abarca: 1.°, la fijación de la red ge-

(1) Respecto de las vías acuáticas, véase *Aguas*.

neral de carreteras, en atención á su importancia y á quien las costea; 2.°, las circunstancias que han de concurrir para su construcción; 3.°, lo relativo al procedimiento para verificar dicha construcción, ya por concesión, mediante contrata, ya directamente por el mismo Estado, ó sea por administración; 4.°, la policía de conservación y de tránsito.

La clasificación de las carreteras se hace atendiendo á quien las costea; así, las carreteras son: del Estado ó generales, provinciales, municipales, particulares y construídas con fondos mixtos (art. 2.° de la L.)

4.—Las carreteras del Estado ó generales se clasifican, según su importancia, en carreteras de primero, segundo y tercer orden (art. 3.° de la L.) Son de *primer orden:* las que desde Madrid se dirigen á las capitales de provincia y á los puntos más importantes de las costas y fronteras; las que nacen de algún ferrocarril ó carretera de primer orden y conducen á alguno de los indicados puntos; las que enlazan dos ó más ferrocarriles, pasando por un pueblo cuyo vecindario no baje de 15.000 almas, y las que unen dos ó más carreteras de primer orden, pasando por alguna capital de provincia ó centros de gran población ó tráfico, si su vecindario excede de 20.000 almas (artículo 4.°) Són de *segundo orden:* las que ponen en comunicación dos capitales de provincia; las que enlazan un ferrocarril con una carretera de primer orden; las que, partiendo de un ferrocarril ó de una carretera de primer orden, terminan en un pueblo cabeza de partido judicial ó que tenga vecindario mayor de 10.000 almas; las que en las islas Baleares y Canarias pongan en comunicación á la capital con otros puntos marítimos, ó á dos ó más centros de producción ó exportación (art. 5.°) Son carreteras de *tercer orden:* las que no estando comprendidas en las categorías anteriores interesan á dos ó más pueblos, aun cuando no pertenezcan á una misma provincia, y las incluídas en el párrafo 3.° del art. 5.°, si se juzga conveniente considerarlas de tercer orden.

5.—El sistema de carreteras del Estado es el determinado en el *plan general* de las mismas, formado por la ley, el cual no puede ser variado sino por medio de una *ley* (arts. 8.° y 9.°)

La petición de inclusión de una carretera en el plan, ha de ir precedida de un expediente en el que, sirviendo de base el anteproyecto de la línea, se oiga á los Ayuntamientos de los pueblos interesados, á la Diputación provincial, Junta de agricultura, industria y comercio, ingeniero jefe y gobernador de la provincia. Análogos expedientes deben instruirse para variar los itinerarios ó cambiar la clasificación de una carretera comprendida en el plan (arts. 10 y 11).

6.—La carretera incluída en el plan general y clasificada exige para ser construída el proyecto aprobado por el Ministerio de Fomento, y que éste acuerde su ejecución con cargo al presupuesto del Estado (arts. 12 á 16). La aprobación del proyecto implica declaración de utilidad pública (art. 13).

7.—Son de cargo de la provincia las carreteras que, no estando comprendidas en el plan de las del Estado, deban ser incluídas en los que formen las Diputaciones. Estos planes en cada provincia comprenden las costeadas con fondos provinciales, clasificándolas y señalando el orden para su ejecución. El Ministerio de Fomento aprueba los planos provinciales; su modificación exige la formación de un expediente, oyendo á los Ayuntamientos interesados, Diputación provincial y Junta de agricultura. El Ministro de Fomento, oída la Junta consultiva de Caminos, resuelve (arts. 25 al 29). Sólo las carreteras incluídas en el plan pueden figurar en el presupuesto de la provincia, y sólo pueden construirse las que tuvieren cantidad consignada en aquél al efecto. Las Diputaciones pueden construir sus carreteras por contrata ó por administración (arts. 31 y 32). Véase cap. III del Regl.

8.—Son carreteras municipales, y corren á cuenta de los Municipios, las que, no hallándose comprendidas ni en el plan general ni en los provinciales, acuerden los Ayuntamientos construir para satisfacer los intereses de la localidad (art. 36). Los Ayuntamientos forman sus planes de carreteras, que se someten á la aprobación del gobernador, elevándose al Ministerio si contra sus decisiones se interpusiere reclamación (art. 37 de la L, y cap. IV del Regl.) Los Ayuntamientos de Municipios de menos de 2.000 almas quedan dispensados de la formación de

planes de carreteras, así como los que justifiquen falta de recursos, y los que consideren atendidas sus necesidades con las generales y provinciales existentes (art. 48 del Regl.) Los proyectos de caminos vecinales se someten á la aprobación del gobernador, y si atraviesa el camino por distintas provincias, al Ministro (art. 38 de la L.) Es aplicable lo dispuesto respecto de las provinciales en cuanto á medios de construcción.

9.—Los estudios de las carreteras comprendidas en el plan general pueden hacerse por los particulares, Municipios ó Diputaciones (R. D. de 7 de Abril de 1893). Además, las carreteras de servicio público pueden ser construídas y explotadas por particulares ó Compañías, mediante concesiones para reintegro de los capitales invertidos, y sin subvención alguna *oficial* (artículo 46 de la L. y 53 de la de Obras públicas).

10.—El Estado puede auxiliar la construcción de las carreteras provinciales; las Diputaciones, las del Estado ó las de los Ayuntamientos, y las tres entidades pueden auxiliar la construcción de las carreteras particulares (cap. VI de la L.)

11.—La conservación de las carreteras corresponde al Estado, provincia ó Municipio. Para este efecto pueden establecerse impuestos por el uso de las carreteras. (R. D. de 5 de Abril de 1893, R. O. de 3 de Agosto del mismo año, etc.)

12.—Todo lo referente á la formación de estudios y proyectos de carreteras, dirección de las obras y vigilancia de las mismas, si se construyen por contrata, etc., etc., corresponde al Cuerpo de Ingenieros de caminos, canales y puertos.

13.—La policía de carreteras abraza dos funciones: la de *conservación* y la de *tránsito*. La primera se encamina á cuidar de la carretera: al efecto se imponen multas á quienes realicen actos en perjuicio de la misma. La segunda tiende á regular la libre circulación, garantizar la seguridad personal (Reglamento de 1867) é impedir que se estorbe el paso.

14.—En razón de las condiciones técnicas de los ferrocarriles, por las exigencias y complicaciones económicas de su construcción y explotación, la ingerencia del Estado se

presenta aquí más acentuada que en otros servicios sociales. Los ferrocarriles, en efecto, no tienen el carácter público, de uso común, tan claro y explícito como las carreteras. Estas son inmuebles, que exigen gran esfuerzo para su construcción, pero que luego de construídas, su uso puede ser libre. En cambio, los ferrocarriles, además de implicar el esfuerzo económico de la construcción, piden una organización técnica y administrativa permanente, que se traduce en esfuerzo económico para su explotación.

15.—Sin duda alguna, nada hay que se oponga á la construcción y explotación de *un* ferrocarril por los particulares; pero si se considera el servicio de comunicaciones de un país como un servicio social que pide orden y dirección común, la dificultad de la construcción y explotación privada y la necesidad de una función social unificadora y directiva puede aparecer, y su aparición es la que ha impuesto el problema de la intervención del Estado en la construcción y explotación de ferrocarriles. Prescindamos ya de la idea socialista, que viendo en el ferrocarril un medio de producción esencialmente dedicado á un goce colectivo, reclama su *socialización* y constitución como un servicio común por obra del Estado, en función de Administración social. Sin llegar á esto, la circunstancia de que no puede el ferrocarril despojarse de su importancia política —estratégica á veces;—la de que puede el ferrocarril ser una necesidad imprescindible, pero de índole económica tal, que no ofrezca á la iniciativa privada aquel aliciente que en el régimen de concurrencia en que ésta vive, requiere para acometer una empresa no ruinosa, aparte de la conveniencia de una acción sistemática para construir la *red* ferrocarrilera, que las relaciones económicas del país

exige, han determinado en el Estado una intervención aun á riesgo de convertir los ferrocarriles en fuente de abusos burocráticos y políticos. Puede decirse que hoy el problema se formula, no tanto para escoger entre la acción del Estado y la de los particulares, como entre la *acción* del Estado mediante sus órganos y la acción *delegada del mismo* en sociedades particulares, que se constituyen y viven bajo su tutela y vigilancia (1).

16.—Realmente, en los Estados contemporáneos no se sigue un criterio cerrado y radical. La tendencia quizá más fuerte hoy es á la consideración del ferrocarril como servicio público, que el Estado regula, tanto en su construcción, como luego en su explotación. En algunas naciones como *Bélgica*, la mayoría de los ferrocarriles son del Estado. En *Alemania* lo van siendo. En *Francia*, al lado de la red de caminos de hierro explotada por empresas particulares, se construyen ferrocarriles del Estado. En *Suiza* se discute hoy la reversión de los ferrocarriles al Estado. En *Inglaterra* domina siempre el principio contrario.

17.—Las consecuencias administrativas de la solución que se adopte en el problema de la construcción y explotación de los ferrocarriles, son de gran importancia. La consideración de las vías férreas como un servicio *burocrático*, impone la formación de un sistema de Administración *por el Estado* de gran complejidad, por cuanto exige la constitución de un personal gubernativo con sus dependencias territoriales adecuadas: 1.°, para estudiar las necesidades de la población y del territorio, que determinan la construcción de una vía, etc., etc.; 2.°, para estudiar la marcha

(1) Sax, ob. cit.

científica de la construcción y explotación; 3.°, para llevar á cabo la construcción; y 4.°, para efectuar la explotación. Por otra parte, la solución que esto implica, impone el problema de las tarifas de transporte, como un problema de economía del Estado. Este, en efecto, no puede tomar el ferrocarril como una industria lucrativa, sino como un servicio, no pudiendo las tarifas revestir otro carácter que el de impuestos ó tributos. Naturalmente, según que se cercena la intervención del Estado, el régimen administrativo cambia (1).

18.—La legislación *española* responde á un criterio especial. Los ferrocarriles se construyen, por regla general, por empresas particulares, pero con la intervención del Estado, que se puede manifestar: 1.°, en la subvención para construirlos; 2.°, en la consideración de la línea férrea como de dominio público y de pública utilidad para los efectos de la expropiación; 3.°, en la concesión; 4.°, en la ordenación del servicio de explotación, policía, etc., etc.

19.—Lo referente á ferrocarriles en cuanto á su construcción, explotación y policía hállase preceptuado principalmente en la *ley de Ferrocarriles* de 23 de Noviembre de 1877 y de Policía de ferrocarriles de la misma fecha, con los Reglamentos respectivos de 24 de Mayo y 1.° de Septiembre de 1878.

20.—Indica la primera ley, ante todo, la clasificación de ferrocarriles: son éstos líneas de servicio general y de servicio particular: las primeras son las que se entregan á la explotación pública para el transporte de viajeros y tráfico de mercancías, y las segundas las que se destinan á la explotación exclusiva de uso privado (arts. 2.° y 3.° de la ley). Las de servicio general se consideran de dominio público y de utilidad pública (art. 7.°) La ley trae el plan general de ferrocarriles, comprensivo de líneas ya construídas y de las que deben cons-

(1) V. Wautrain, Sax, obs. cits.

truirse, según la ley de 2 de Julio de 1870, sus anejas y especiales. Este plan sólo puede variarse mediante una ley. Por una ley se hace también la declaración de servicio general de una línea (arts. 4.° y 5.°)

21.—La construcción de la línea de servicio general puede verificarse por el Gobierno, por Compañías ó por particulares (art. 9.°) En estos últimos casos, la construcción se hace previa ley de concesión de la línea, que fija sus condiciones (artículo 11 y pliego de condiciones de 15 de Febrero de 1856). Las líneas de servicio general pueden ser construídas con auxilios del Estado, consistentes, bien en la ejecución de ciertas obras con cargo á fondos públicos por los concesionarios, bien en la entrega á éstos de una cantidad convenida (art. 22 de la ley de Presupuestos de 1893), bien en el permiso para el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso público, bien, por fin, en la exención de los derechos de aduanas al material de construcción y explotación de los ferrocarriles.

22.—La concesión de la línea se hace mediante ciertas formalidades; las principales son: que ha de ser otorgada en subasta pública; que para tomar parte en ésta es preciso depositar el 1 por 100 del valor total del ferrocarril; que este depósito, una vez otorgada la concesión, se eleva al 3 si la línea no tiene subvención, y al 5 si la tiene. Las concesiones se hacen por plazo máximo de noventa y nueve años, pasados los cuales la línea, con todos sus anexos, pasará á ser propiedad del Estado. La concesión de una línea no constituye un monopolio en favor del concesionario. La ley, en sus capítulos III y IV, fija las formalidades con que debe pedirse la concesión de una línea, y las exenciones que se otorgan á los concesionarios.

23.—Las concesiones caducan: 1.°, por no construirse la línea en el plazo otorgado; 2.°, si se interrumpiese total ó parcialmente el servicio público de la línea, salvo caso de fuerza mayor en éste y en el anterior supuesto; 3.°, por disolución judicial de la Compañía; 4.°, por quiebra de la misma. (Véase cap. V de la L.)

24.—El ancho y demás condiciones de los ferrocarriles indícanse en el cap. VI de la ley.

25.—En explotación un ferrocarril, es preciso distinguir: 1.°, las condiciones de aquélla; 2.°, la función de policía.

26.—En el primer respecto, importa considerar que la línea férrea tiene dos aprovechamientos: el de *peaje* y el de *transporte*. Ahora bien: á causa de las condiciones de las líneas férreas, interviene el Estado de varios modos en su explotación. La principal intervención refiérese á la fijación de tarifas, así como á los servicios gratuitos que han de prestar (el de Correos, por ejemplo). A las líneas de particulares que emplean material propio sólo se les podrá exigir la tarifa de peaje (arts. 45 á 48). Las tarifas se revisarán de cinco en cinco años (art. 49). La explotación de los ferrocarriles del Estado se hace por el Gobierno ó por empresas que contraten el servicio (art. 59).

27.—La función de policía regulada por la L. de 23 de Noviembre de 1877 y Regl. de 8 de Septiembre de 1878, abarca la inspección y vigilancia de las líneas, que corresponden al Ministro de Fomento, al efecto: 1.°, de procurar la conservación de la línea dado el servicio; 2.°, de exigir las precauciones necesarias para la seguridad de los viajeros y de los transeuntes; 3.°, de prevenir y perseguir los delitos y faltas; 4.°, de reglamentar las condiciones del tránsito: 5.°, de imponer á las empresas el cumplimiento de las disposiciones que la conservación y uso de los ferrocarriles piden.

28.—La ley declara que cuando las líneas de servicio particular no ocupen terrenos de dominio público, ni para su construcción exijan la expropiación, pueden ejecutarse con las restricciones que impongan los reglamentos de seguridad y salubridad públicas. Para construirlas no podrá concederse la expropiación forzosa ni la ocupación de los terrenos del Estado; pero sí los de dominio público con arreglo á la ley de Obras públicas. Sin embargo, puede concedérseles por una ley los beneficios de la expropiación forzosa y la ocupación de terrenos del Estado, si la explotación á que estuviesen destinados se estimase servicio público (cap. X de la L. y VI del Regl.)

29.—Respecto de los tranvías, esto es, ferrocarriles establecidos sobre vía pública (art. 69), importa saber: 1.° Quién los autoriza. Los autoriza el Ministro de Fomento cuando hayan

de ocupar carreteras del Estado ó provinciales, ó bien si su desarrollo exige simultáneamente la ocupación de carreteras del Estado ó provinciales y de caminos municipales ó vías urbanas. Si los tranvías se han de establecer sobre caminos municipales, la aprobación de sus proyectos será de cargo de los gobernadores civiles. En todo caso, si la tracción es por motor distinto del animal, corresponde al Ministro de Fomento la autorización. 2.° A quién compete la concesión. Compete al Ministro de Fomento si el tranvía ha de ocupar carreteras del Estado de dos ó más provincias, ó simultáneamente carreteras del Estado y vías provinciales y municipales. A la Diputación, si el tranvía há de establecerse sobre carreteras de una sola provincia ó sobre caminos vecinales de dos ó más Municipios. Al Ayuntamiento, si el tranvía ocupase caminos á cargo de un solo Municipio. Siendo urbanos, procede la aprobación del Ministerio de la Gobernación. 3.° La duración de las concesiones será de sesenta años (cap. XI de la L. y VII del Regl.)

CAPITULO XI

LAS INDUSTRIAS

§ 1.°—*El Estado y las industrias.—Ingerencia social.*

1.—La acción del Estado respecto de la *Industria* implica la intervención *legislativa*, y en ciertos respectos del *Gobierno*, con consecuencias *administrativas*, en las manifestaciones de la actividad personal, encaminadas á ofrecer los productos para el consumo humano (1). Tómase aquí la pa-

(1) *Bibliografía:* Roscher, *Sistema de economía social*, III; Schaffle, palabra *Industria* en la *Wortherbuch* de Bluntschli; Emminhaus, *Teoría general de la industria* (alem.); Schomberg, *Industria;* Brentano (L.), *La question ouvrier;* Mayerhofer, *Tratado del servicio administrativo-político;* Howel, *The conflicts of capital and labor* (1872); Leroy-Beaulieu, ob. cit.; Say, *Dict.* cit., art. *Industrie* de Beauregard; Gide, *Economía política* (trad. esp.); Buylla, *La cuestión obrera y las leyes;* Azcárate, *La cuestión social. Deberes de los ricos;* Concepción Arenal, *El Pauperismo;* Sanz y Escartín, *El individuo y la reforma social. La cuestión económica. El Estado y la reforma social.* Esta bibliografía tiene que ser necesariamente muy incompleta. De ser completa, tendría que abarcar las innumerables obras que tratan de la cuestión social, principalmente en su aspecto económico, y, sobre todo, como cuestión obrera. En el respecto administrativo pueden verse las obras citadas de Stein, Di Bernardo, Wautrain, Loris, Santamaría, etc., etc.

labra Industria como expresión de la actividad adquisitiva profesional, cuyo fin es la elaboración de las materias primeras para obtener, mediante uniones, separaciones y transformaciones, objetos de mayor valor—trabajo industrial,—ó bien aquel ramo de la producción económico—social que comprende esta actividad—producción industrial (Schomberg),—ó quizás mejor, el conjunto de esfuerzos cuyo objeto inmediato es producir ó hacer circular los bienes. El factor característico de la industria es la actividad personal obrando sobre las fuerzas y elementos naturales, para obtener sus usos y aprovechamientos y ofrecerlos, como medio producto, en la circulación económica. En tal sentido, la industria es una actividad reflexiva que abarca las manifestaciones posibles del hacer personal productivo.

2.—Ahora bien: la actividad de las manifestaciones industriales, como parte integrante de la energía social y en cuanto implica relaciones personales, cae dentro de la esfera de acción de *los Estados*—individuales y colectivos,—ya que el Estado abarca, en el respecto de la regulación jurídica, toda actividad racional. Por tal motivo, en rigor, la ordenación de la industria en sí, y aun en sus varias manifestaciones, ya se la considere como expresión de la *habilidad productora*, ya como expresión del conjunto de operaciones técnicas, de servicios especiales que constituyen *una industria*, forma parte de la actividad permanente del Estado, ni más ni menos, v. g., que la organización de la propiedad. En su virtud, la administración de los organismos necesarios para la intervención jurídica en lo industrial, debiera formar parte de la Administración del orden político; pero á causa: 1.°, de la indeterminación actual de dicha intervención; 2.°, del aspecto *social* de la cuestión que tal

intervención reviste; 3.°, del alcance tutelar que se atribuye á la función industrial que se encomienda al Estado; 4.°, de la relación íntima que toda *política industrial* tiene con el problema de la ingerencia social del Estado en la modificación posible de las condiciones de la vida económica de la sociedad; y 5.°, del carácter histórico que implica la intervención del Estado en las relaciones contractuales del capital y del trabajo, he considerado oportuno reunir aquí, en la *Administración del orden social por el Estado*, la mayoría de las manifestaciones administrativas en las industrias.

3.—El régimen jurídico de la industria, basado en la condición legal y económica de la actividad personal, en su aplicación á la utilización y empleo de las fuerzas productivas, puede responder á criterios diversos, de consecuencias administrativas muy importantes. Como términos opuestos deben señalarse: 1.°, el régimen de *libertad industrial;* y 2.°, el régimen de *reglamentación*, habiendo luego diversidad de regímenes circunstanciales intermedios.

4.—En el régimen de libertad industrial, el Estado se abstiene de toda intervención oficial en cuanto á la iniciación y ejercicio de las empresas industriales, las cuales quedan sometidas á la ley de la libre concurrencia: trátase de una consecuencia de la libertad económica, tal cual la concebían los fisiócratas, Smith y su escuela, y en general el individualismo y el evolucionismo spenceriano. Este régimen implica el mínimum de acción administrativa.

5.—En el régimen opuesto, la autoridad gubernativa, por sí ó á impulso de la ley, tiende á reglamentar las manifestaciones de la libertad individual, asumiendo la tarea de organizar las principales funciones industriales. Respondió en la historia á este régimen, el sistema de las corpora-

ciones de oficios de la Edad Media, y más tarde el sistema de las concesiones del Estado (1). En este régimen, naturalmente, se complica la acción de la Administración.

6.—En el Estado moderno se ha afirmado como iniciación jurídico-política fundamental y negación del antiguo régimen de reglamentación absorbente, el principio de la libertad industrial, pero sin que esto implique un régimen de abstención absoluta por el Estado. De un lado, por causas esencialmente jurídicas, que piden una expresa ordenación legal de las manifestaciones de la actividad personal, en las relaciones contractuales que la industria supone; de otro, por virtud del imperio de las tendencias socialistas, que pretenden una transformación jurídica de los medios de goce y producción; y de otro, atendiendo á exigencias de carácter colectivo y á la necesidad de combinar la actividad industrial con las demás actividades sociales, se ha determinado una combinación puramente circunstancial entre la afirmación del principio de libertad y la intervención jurídica y tutelar del Estado que se define muy bien en este resumen de Schomberg.

7.—El régimen industrial moderno—dice—se apoya en los siguientes principios jurídicos: 1.°, derecho (personal) de circular y establecerse libremente; 2.°, derecho de elegir profesión; 3.°, derecho de fundar y ejercer con entera libertad empresas industriales, sin que por lo general se pidan pruebas de capacidad personal, salvo para el ejercicio de ciertas industrias profesionales de carácter oficial: se piden para esto condiciones que *todo individuo* podrá llenar; 4.°, los que ejercen las industrias son libres, por lo general, para

(1) Schomberg, *Industria.*

aplicar su actividad productiva; 5.º, la libertad en el ejercicio de las industrias se halla sometida á condiciones de limitación, que son: *a*) *excepcionales; b*) *iguales para todos; c*) establecidas en interés público. Schomberg mismo, resumiendo la legislación, señala *seis* órdenes de *limitaciones*—reglas de ordenación—de la libertad industrial, que son: 1.ª, las que nacen de ciertos *monopolios del Estado;* 2.ª, las impuestas como condiciones que han de llenarse para el establecimiento de ciertas industrias por motivos de *salubridad y seguridad;* 3.ª, las que se fundan en la necesidad de tutelar los derechos de ciertos productores (patentes, marcas de fábrica, etc.); 4.ª, las que se establecen para garantir la buena calidad de los productos; 5.ª, las que se imponen para garantir el funcionamiento económico de ciertas empresas (sociedades anónimas...); 6.ª, las que se originan de fines tributarios en la aplicación de los impuestos indirectos.

8.—Naturalmente, el régimen industrial, tal cual aparece delineado en las indicaciones copiadas, entraña un eclecticismo circunstancial, impuesto por el carácter actual de oposición entre el criterio de libertad, como criterio de libre concurrencia, y el de cooperación que el sentimiento jurídico pide. No podemos aquí, por no ser de la competencia del Derecho administrativo, examinar las distintas soluciones que el *anarquismo*, el *socialismo* en sus diversos matices y el *individualismo*, proponen para ordenar el régimen industrial, especialmente desde el punto de vista económico: por mi parte, conceptúo que sin atender á este punto de vista de un modo exclusivo, la legislación y las costumbres están aún muy atrasadas para poder infundir en las relaciones industriales, especialmente entre capitalistas

y obreros, el espíritu de justicia que debe reinar en las manifestaciones de la vida racional.

9.—Esto, no obstante, será injusto desconocer que, obedeciendo á impulsos muy complejos, en casi todos los Estados del mundo se procura transformar, en el sentido de una más justa distribución de las fuerzas económicas, el régimen jurídico de la industria. Prueba de ello son las leyes hechas ya ó de mil modos proyectadas y discutidas en todas partes para: 1.°, limitar las horas de trabajo de la mujer y de los niños en las industrias; 2.°, prohibirles en determinadas condiciones el trabajo en ciertas industrias; 3.°, limitar convenientemente el trabajo nocturno; 4.°, organizar el descanso semanal; 5.°, fijar la duración de la jornada de trabajo en los adultos; 6.°, establecer el seguro de los obreros; 7.°, fijar las indemnizaciones debidas á éstos cuando se inutilicen en el trabajo; 8.°, suscitar y proteger las asociaciones cooperativas de trabajadores; 9.°, cambiar la dirección de las riquezas mediante la aplicación calculada de los impuestos; 10, elevar la condición educativa y moral de las clases inferiores; 11, mejorar sus viviendas, su higiene, etc., etc.

10.—En la misma España, donde la legislación civil se ha preocupado tan poco y con espíritu menos justo aún que el de muchas de las antiguas leyes (1), de la condición de los obreros,

(1) Acerca de cómo nuestro Código civil regula el *contrato de trabajo*, véase Buylla, *El contrato de trabajo y la legislación española*. Sobre el estado de las legislaciones de los pueblos civilizados acerca de este punto, véase Cornil, *Le louage de services ou contrat de travail*, y Stocquart, *Le contrat de travail*.

desde el punto de vista de las relaciones contractuales con los amos, empresarios ó patronos, algo, sin embargo, se ha hecho en el orden legislativo, y más aún se ha revelado en el de las aspiraciones. Debe citarse á este propósito: 1.° La ley de 24 de Julio de 1873, en la cual se regula el empleo de los niños en las fábricas, prohibiendo que puedan trabajar en ellas antes de los diez años, limitando la duración de trabajo de los menores de quince y diez y ocho años, y prohibiéndoles el trabajo nocturno. Ocúpase también esta ley del trabajo de los adultos en las industrias, imponiendo la necesidad de la formación de los *Jurados mixtos* de obreros, fabricantes y maestros de escuela, bajo la presidencia del juez municipal, exigiendo la intervención de estos Jurados para cuidar de las condiciones de seguridad y salubridad en la fundación de los establecimientos industriales, la creación de escuelas de obreros en los grupos industriales de más de 80 obreros y obreras mayores de diez y siete años, y situados á más de cuatro kilómetros de lugar poblado, etc. (1) 2.° La ley de 1878, que se dirige á proteger á los niños contra la explotación, por medio de ejercicios acrobáticos, etc. 3.° Varios proyectos de ley, sobre responsabilidad industrial, y los presentados y discutidos en las Cortes sobre el trabajo de la mujer y de los niños, y acerca del descanso semanal, etc., etc. 4.° Las aspiraciones demostradas en los diferentes trabajos de información oral y escrita y declaraciones varias de la *Comisión de Reformas sociales* (2). 5.° La crea-

(1) Esta ley tiene hasta ahora un valor puramente teórico: recientemente, como hemos visto en las *Minas*, el *Reglamento de policía minera* recuerda el vigor de esta ley en algunos puntos; pero esta vez, como otras, el Gobierno se ha olvidado de sus importantes preceptos de carácter social. ¿Cómo, en verdad, no se aprovechó esta ocasión para desarrollar en la industria minera los *Jurados mixtos* y demás indicaciones importantísimas de la ley de 1873?

(2) La *Comisión de reformas sociales* ha publicado tres tomos de *Información* general sobre la condición de los obreros, un resumen de información sobre el trabajo de los niños y va-

ción, por R. D. de 5 de Diciembre de 1883, de la Junta de Reformas sociales, con la información nacional para el estudio de las cuestiones obreras, y reorganización de dicha Junta por R. D. de 13 de Mayo de 1890. 6.° La creación de la Oficina de estadística del trabajo.

11.—Mas prescindiendo ya de esta indicación general, desde luego se advierte que el Estado moderno determina por su intervención en el régimen general industrial varias manifestaciones administrativas, en razón de las distintas posiciones que ante él puede ocupar la actividad industrial en sí misma, y las diversas instituciones industriales. En primer lugar, figura todo el organismo burocrático y representativo que puede exigir la función social del Estado en la ordenación jurídica y tutelar de las relaciones entre el factor personal técnico, el capitalista y el obrero. Ha alcanzado esto tal importancia, que en algunos países, como en Bélgica (1895), se ha constituído un departamento especial—*Ministerio de la Industria y del Trabajo*,—habiendo en otros, por lo menos, una *Oficina* de trabajo, que poco á poco se transformó en Ministerio, como en los Estados Unidos (1888). En Francia existe el *Office du Travail*, organizado en 1.° de Octubre de 1891 en el Ministerio de Comercio, y cuya misión es «recoger, coordenar y publicar las informaciones relativas al trabajo, especialmente en lo que se refiere al desenvolvimiento de la producción, organización y remuneración del trabajo, relaciones con el capital, condiciones de los obreros, situación comparada del

rios proyectos sobre el trabajo de la mujer y de los niños, establecimiento de Jurados mixtos, responsabilidad industrial, descanso dominical, etc., etc.

trabajo en Francia y en el extranjero.» En Inglaterra se ha constituído el *Labour departement of de Board of trade* (1). En España ejerce funciones de índole parecida la Comisión de Reformas sociales y la Oficina de estadística del trabajo, antes citadas.

12.—En segundo lugar, el Estado interviene en la regulación de las industrias por motivos de seguridad. Del aspecto esencialmente jurídico de la garantía directa de la vida de las personas y de la integridad de los bienes frente á la industria, hemos hablado ya al tratar de las industrias peligrosas, incómodas ó insalubres y de las minas. Actualmente la acción tutelar del Estado procura otras condiciones encaminadas á prevenir, en el respecto económico, ciertos efectos ocasionados por negligencia ó por otras causas. En este orden figura principalmente cuanto se hace: 1.°, organizando la inspección del trabajo; 2.°, promoviendo ó estableciendo el *seguro*, ya sea con el carácter de *voluntario*, ya con el de *obligatorio*, de los obreros: mediante él, el obrero *asegura* una pensión mínima en los casos en que no pueda obtener el salario normal por no poder trabajar; el seguro aplícase á la enfermedad, á la vejez, á la huelga, á los accidentes, etc., etc. (2).

(1) Cornil, ob. cit., págs. 146 y siguientes.

(2) Cornil, ob. cit., págs. 246 y siguientes; Wagner, *Los seguros* (trad. ital. en el *Manual* de Schomberg); Stein, *Hand.*, II; Kaan (R.), *Zur Frage der Beurtheilung der Leistungen und Verwaltungskosten der Arbeiter-Unfallversicherungs austalten* (1894); Piloty, *Das Reichs-Unfallversicherungsrecht;* Bodenheimer, *Les assurances ouvrieres* (1888); Chaufton, *Les assurances;* Gruner, *Les lois d'assurances ouvrieres en Allemagne* (1887); Jannet, *L'assurance obligatoire* (1888);

13.—En tercer lugar, las industrias pueden llegar á constituir un servicio dependiente de la acción directiva del Gobierno: ocurre esto cuando por motivos económico-financieros, unos transitorios, otros de índole más constante, el Estado, bien sea para obtener un ingreso determinado, bien para regularizar la ley del cambio, se convierte en industrial, ya con la condición que implica la *exclusiva* que se reserva de producir ciertas mercancías, ya sólo para producir para su consumo algunos objetos. Nos referimos, como desde luego se comprenderá, al establecimiento de los *monopolios industriales*, industrias que el Estado coloca en condiciones de que no puedan ser ejercidas por la iniciativa privada, según las leyes de la cooperación libre, y á la organización de industrias del Estado. Sin entrar aquí en consideraciones acerca de los monopolios, que siempre implican un recargo al precio del consumo, es lo cierto que responden en el régimen financiero del Estado á la idea de obtener por *modo indirecto* un rendimiento grande. Los monopolios industriales pueden ejercerse por el Gobierno, bien sea organizando éste la producción industrial y hasta su circulación mercantil, en cuyo caso la Administración tiene que proveer al establecimiento de las fábricas ó talleres necesarios, almacenes y expendedurías, etc., etc., bien sea arrendando el servicio del monopolio á una empresa particular, ó estableciendo conciertos con los fabricantes existentes al tiempo de organizar el monopolio. Aun cuando los monopolios no están hoy recomendados por la economía, antes al contrario, es lo cierto que aún existen

Prins, *Le pauperisme et le principe des assurances obligatoires* (1888), etc.

no pocos, siendo bastante general el monopolio de ciertos medios de circulación, como los Correos y Telégrafos; universal el de la acuñación de la moneda, y no excepcional por completo el de ciertos productos, como los alcoholes, los fósforos, tabacos, etc., etc.

14.—En España tenemos: 1.°, el monopolio de la acuñación de la *moneda* como servicio permanente del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda. Desempéñase este servicio por la *Casa de la Moneda*, haciéndose la acuñación del oro, de la plata y del cobre con arreglo á las disposiciones legales, y teniendo en cuenta que la unidad monetaria es la peseta (D.-L. de 19 de Octubre de 1868, R. D. de 21 de Mayo de 1879); 2.°, los monopolios de medios de comunicación de *Correos* y *Telégrafos*, de que ya hemos hablado; 3.°, los de productos. Están hoy monopolizados: *a)* Los *tabacos*. Antes de la L. de 22 de Abril de 1887 este monopolio lo ejercía directamente el Estado; en la actualidad la *fabricación y venta* del tabaco se *ha arrendado* mediante contrato á una Compañía. *b)* Los *fósforos*. El monopolio se ha establecido por ley de 30 de Junio de 1892, art. 21, y por convenio con el gremio de fabricantes, celebrado en 22 de Diciembre de 1892 y publicado en Mayo de 1893. *c)* El de los explosivos, proyectándose el de los petróleos (1897). En el concepto de industrias ejercidas por el Estado, pero no monopolizadas, figura principalmente la de armas blancas y de fuego, pólvoras, arsenales, etc., etc.

Fuera de estas manifestaciones generales de la acción del Estado en las industrias, debemos indicar la situación especial de ciertas industrias específicas, que entrañan medidas de intervención ó de ordenación particular.

§ 2.°—*De la intervención del Estado en algunas industrias.*

1.—Consideradas las industrias en sus manifestaciones específicas, como formas de actividad técnica especial, provocan, por motivos muy diversos, la acción del Estado mismo, encaminada, ya á regularlas, ya á tutelar el interés social que representan. Para señalar adecuadamente la manifestacion administrativa de las industrias en particular, conviene clasificarlas, indicando aquéllas á que por otras consideraciones nos hemos referido ya, y exponiendo, respecto de las demás, breves indicaciones.

2.—Agrupadas, sin pretensiones de hacer obra científica, las diferentes industrias humanas, cabe distinguir:

1.° Las *industrias agrícolas*, cuyo fin es «la producción de materias primeras vegetales y animales, ocupándose al efecto en el cultivo de la tierra y en la cría de los animales (1).» De industrias agrícolas hemos hablado algo, así como de la acción administrativa sobre determinados auxilios á la agricultura. (Véase Montes. Aguas: desecación de terrenos y riegos, p. ej.)

2.° Las *industrias extractivas*, aquéllas que por diversos procedimientos *extraen* de la naturaleza, no en forma de cultivo, substancias útiles al hombre. Figuran entre éstas la industria minera, la replantación de bosques, de las que hemos hablado, y la caza y la pesca, de que hablaremos.

3.° Las *industrias manufactureras*, cuyo objeto es transformar las materias primeras en objetos de mayor valor y más amplia aplicación en el consumo. Su aspecto administrativo se ha estudiado en las peligrosas é insalubres.

(1) Goltz, *Agricultura;* Say, *Dict.*, cit.

4.º *Las industrias mercantiles y de transportes*, cuyo fin es facilitar los cambios, sirviendo de intermediarias entre el consumidor y el productor. En el capítulo de las Comunicaciones se ha presentado un aspecto importante de las de transportes (1).

I.—*La industria agrícola.—Ganadería.*

1.—Tomada la industria agrícola como explotación económica de la tierra, sus productos sirven para satisfacer importantes necesidades del hombre: el *alimento*, el *vestido*, para el cual proporciona no pocas materias, y en parte también la habitación. Por otro lado, constituye el modo de vivir de una gran parte de la humanidad. La acción del Estado respecto de ella tiene que manifestarse en la ordenación general jurídica del problema agrario. Por otro lado, el Estado, considerando la agricultura y la ganadería como intereses protegibles, los comprende bajo su actividad de seguridad general (2).

(1) *Dict.* cit. de Say, art. *Industria.*

(2) *Bibliografía:* Goltz, *Agricultura*, y Meitzen, *Legislación agraria*, en el *Manual* cit. de Schomberg; Stein, *Hand.*, tomo II, págs. 645 y siguientes, Meyer, ob. cit., tomo I, § 102; Rossler, ob. cit., tomo I, § 148; Buchenberger, *Verwaltungsrecht der Landwirtkschaft;* Mortillet, *Origines de la chasse, de la péche et de la agriculture; Dict.* de Say cit., art. *Agricultura*, por Bernard; Boccardo, *Diz. generale*, artículo *Agricoltura;* Wautrain, ob. cit., pág. 78; Di Bernardo, obra citada, tomo II, pág. 361; Persico, ob. cit., tomo II, pág. 268; Jovellanos, *Informe sobre la ley agraria;* Estasen, *Los orígenes de la vida económica;* Santamaría, ob. cit., pág. 447; Linares, *La Agricultura y la Administración municipal* (1882); Martínez Maroto, *La crisis agraria y pecuaria en España.*

2.—No podemos tratar aquí de la condición jurídica de la agricultura, en el respecto de la ingerencia social que puede atribuirse al Estado. Desde luego, aquella condición depende de la del suelo, de la organización de la propiedad rural y de la situación económica de los cultivos. Tampoco es de este lugar resolver los problemas que entrañan las relaciones entre el capital y el trabajo en la agricultura, especialmente en lo que se refiere á los sistemas de explotación de la tierra y á los contratos de arrendamiento, colonias y demás. En el Derecho administrativo basta indicar: 1.°, que el Estado no interviene, por lo general, en la función técnica de la agricultura, toda vez que impera el criterio del libre cultivo de la tierra; 2.°, que el Estado interviene en la industria agrícola por medios indirectos encaminados á suscitar su progreso.

3.—A este propósito, advierte Goltz que sin que el Estado se convierta *directamente* en agricultor, pues hasta los bienes que conserva como de su dominio ó patrimonio suele arrendarlos, puede hacer mucho indirectamente; así puede: «1.°, organizar, dirigir, mantener ó auxiliar las instituciones de enseñanza agrícola; 2.°, promover la formación de sociedades agrícolas; 3.°, ordenar las sociedades de crédito y seguro; 4.°, facilitar económicamente la ejecución de obras de mejoramiento; 5.°, cuidar del desenvolvimiento de la producción agraria y de la población agrícola.»

4.—Dados los conceptos de la propiedad y del aprovechamiento de la tierra, sobre que descansa la industria agrícola en sus relaciones con los poderes del Estado, es indudable que las indicaciones copiadas, reflejan bien los lineamientos de la intervención base de la Administración oficial de la agricultura. Pero esto no quiere decir: 1.°, que

no haya soluciones de organización social en que la función política tenga otra participación en el arreglo económico de la industria agraria; 2.°, que no haya formas colectivas locales de explotación agrícola, en que la acción del Estado se manifieste más directamente en la ordenación técnica y económica de la agricultura.

5.—De todas suertes, el cumplimiento de las funciones del Estado en la agricultura—funciones de protección jurídica, de fomento, de ordenación, de enseñanza, etc.,—determina la formación de órganos que implican un aspecto administrativo. Hay Estados (Prusia, Austria, Francia) que tienen hasta un Ministerio especial de *Agricultura*. Otros, por lo menos, cuentan con una *Dirección de Agricultura* (Italia, Bélgica, etc.) En muchos, el Ministerio de Agricultura cuenta con un *Cuerpo consultivo* de carácter técnico y un servicio territorial adecuado (1).

6.—En España, el servicio administrativo de la agricultura, considerada como agricultura propiamente dicha (*agri*-cultura ó *campi*-cultura), y como ganadería, pastoreo, cría de ganados, comprende tres manifestaciones principales en cuanto á la primera, á saber: 1.ª Protección directa de la agricultura desde el punto de vista de la seguridad jurídica, obtenida: *a*) por las garantías de la propiedad según los Códigos civil y penal; *b*) por la defensa que implica la policía rural, mediante la guardia forestal, particular ú oficial (véase Regl. y Cartilla de la Guardia civil); *c*) por las medidas de defensa de la agricultura contra las calamidades naturales, y especialmente contra las inundaciones, y las enfermedades que atacan á los árboles y plantas. (RR. DD. de 12 de Septiembre de 1888 y 29 de Junio de 1892, etc.)

(1) Goltz, ob. cit.

7.—2.ª Organización del servicio agronómico de carácter facultativo, á cargo, principalmente, de los ingenieros agrónomos, organizados por el Regl. de 9 de Diciembre de 1887, Instrucción de 28 de Julio de 1892, R. D. de 22 de Septiembre de 1893.

8.—3.ª Organización de la enseñanza de la agricultura. Al efecto, hay en España: 1.° El Instituto agrícola de Alfonso XII. (Regl. de 14 de Octubre de 1887 y 19 de Enero de 1894.) 2.° Las granjas de distrito. En ellas habrán de formarse los peritos y capataces agrícolas. (R. D. de 30 de Julio de 1892.)

9.—4.° Tutela de los intereses de la agricultura mediante: 1.°, la creación de Cámaras agrícolas (véase R. D. de 14 de Noviembre de 1890); 2.°, la organización de los Pósitos, hoy en gran decadencia, y que deben ser transformados en Bancos agrícolas (L. de 26 de Junio de 1877); 3.°, la organización de campos de experimentación y de certámenes (RR. DD. de 19 de Diciembre de 1881, 9 y 10 de Febrero de 1882, 9 de Diciembre de 1887, etc.); 4.°, la fundación de centros protectores y de propaganda, como laboratorios, estaciones *enológicas* y *enotécnicas* (R. D. de 2 de Agosto de 1888 y 15 de Enero de 1892, etc.); 5.°, el fomento de colonias agrícolas (L. de 3 de Junio de 1868).

10.—El servicio administrativo de que hablo abarca la ganadería en cuanto ésta implica hoy la crianza, granjería y tráfico de ganados. En su desenvolvimiento histórico inmediato vese este servicio administrativo en lucha con la agricultura propiamente dicha, representada aquélla en España por el célebre *Concejo de la Mesta* ó Sociedad de pastores y dueños de ganados, protegida por odiosos y exorbitantes privilegios (1), que al fin redundaban en perjuicio de la misma industria ganadera. Merced al cambio radical de los procedimientos legislativos del presente siglo, desapareció el Concejo de la Mesta, como desaparecieron sus prerrogativas y jurisdicciones, para convertirse, á partir sobre todo de las RR. OO. de 31 de Enero, 14 de Mayo y 3 de Octubre de 1836, en la *Asociación general de ganaderos de España*, con reglamento de 31 de Enero de 1854, derogado en 3 de Marzo de 1877, y sustituído por el de 13 de Agos-

(1) Jovellanos, l. c.

to de 1892. La Asociación general de ganaderos la componen todos los de España, siendo de carácter oficial y gubernativo; su organización comprende las Juntas generales, una Comisión permanente, una Oficina central y visitadores provinciales, de partido y municipales, permanentes y extraordinarios. La función principal de la Asociación es la de representar y defender los intereses de la ganadería, en el concepto de persona administrativa delegada del Gobierno. Considerada la ganadería como un servicio social, se reconocen en su favor las servidumbres pecuarias (Véase *Servidumbres).* Atiende la Administración también al fomento de la cría caballar (RR. OO. de 28 de Enero de 1884 y 31 de Marzo de 1887, L. de Presupuestos de 1890-91, etc.)

11.—La acción administrativa respecto de la agricultura constituye un servicio del Ministerio de Fomento—Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio,—con el Consejo superior como Cuerpo consultivo. La acción territorial se ejerce por los ingenieros citados.

II.—*Caza y pesca.*

1.—La caza (1) implica el ejercicio de una actividad de *ocupación.* Es hoy una industria con ordenación jurídica especial. En su significado legal, es la caza la persecución

(1) Gkunert, *Teoría de la caza* (alem.); Rossler, ob. cit., II, §§ 205 y 208; Holtzendorff, *Lexico.* II, pág. 405; III, página 1.336; Lorey y Jolly, *Caza* en el *Manual* de Schomberg; Stein, *Hand.*, II; Wagner, *Legislación de caza* (alem.); Rau, ob. cit., II, §§ 174 y 175; Hauriou, ob. cit., págs. 202 y 428; Ducrocq, ob cit., números 110, 177, 175; *Dict.* de Say, artículo *Chasse,* por Caillard; *Diz.* de Boccardo, art. *Caccia;* Albanese, *La caccia* (1881); Rabbeno, *La Legislazione sulle pesca e la caccia* (1877); Wautrain, ob. cit., pág. 70; Santamaría, ob. cit., pág. 456; Estasen, ob. cit.

de animales salvajes, con el fin de apropiarlos por la ocupación, empleando al efecto medios ó útiles adecuados.

2.—La ordenación de la caza, desde el punto de vista jurídico, en lo referente á la determinación del derecho de caza, como distinto del derecho del propietario territorial, y á los conflictos que en el ejercicio de los mismos puedan suscitarse, corresponde al Derecho civil; la acción administrativa se manifiesta: 1.°, en cuanto la caza implica peligros posibles para las personas ó los bienes; 2.°, en cuanto el ejercicio de la caza exige reglamentación en interés de la industria misma; 3.°, en cuanto la conservación de ciertas especies de animales pueda ser útil á otras industrias: por eso las legislaciones especiales de caza imponen limitaciones para hacer uso de las armas, en atención al respeto debido á la propiedad, al carácter de los animales y á las épocas en que la caza pueda ser perjudicial á la caza misma.

3.—En Alemania el derecho de *ejercer* la caza se subordina á una licencia de policía que implica impuesto. Regúlase la época de caza de los animales *útiles* (inofensivos), y se declara libre en todo tiempo, salvo los derechos de la propiedad territorial, la caza de animales dañinos. La legislación francesa exige permiso del prefecto; prohibe la caza en las propiedades privadas sin licencia del propietario, pudiendo dictarse disposiciones gubernativas: *a)* para impedir la destrucción de pájaros; *b)* para autorizar el empleo de perros en la destrucción de animales peligrosos ó dañinos, etc. En Bélgica, el Gobierno fija las épocas en que la caza es lícita.

4.—En cuanto á España, la legislación vigente hállase comprendida en la ley de Caza de 10 de Enero de 1879, declarada en vigor por el art. 611 del Código civil, aunque implícitamente modificada en sus artículos 4.° y 7.° por el art. 465, en cuan-

to á los efectos de la clasificación de los animales en fieros ó salvajes, amansados ó domesticados. Además, relacionándose con el ejercicio del derecho de caza, desde el punto de vista del interés de la agricultura y de la protección de los animales, deben citarse la L. de 19 de Septiembre de 1896 y la R. O. de 25 de Noviembre del mismo año. De estas disposiciones legales se infiere: 1.°, el derecho á ejercitar la caza, previa licencia concedida por el gobernador mediante pago de un impuesto; 2.°, la libertad de cazar en terrenos del Estado y de los pueblos que no estén vedados; 3.°, la protección del derecho del propietario del terreno; 4.°, la protección de la seguridad personal; 5.°, la distinción entre las especies que implican un ejercicio de la caza reglamentado, aquéllas cuya destrucción conviene y aquéllas cuya caza está prohibida en interés de la agricultura y en vista de la protección debida á ciertos pájaros. Hay animales cuya caza está prohibida en las épocas de veda, otros que en todo tiempo pueden ser destruídos, y otros cuya caza y destrucción se prohibe en todo tiempo.

5.—*Pesca* (1). Bajo la denominación de pesca se comprende, dice Benecke, no sólo la propiamente dicha (captura de peces), sino también la de focas, moluscos, crustáceos, extracción de coral, esponjas, etc. Distínguese en natural, recogida en aguas naturales; y artificial, en recipientes construídos al efecto, siendo aquélla de alta mar, costera, de agua dulce en ríos y lagos, etc.

6.—La acción del Estado tiene mayor ó menor impor-

(1) Roesler, *Handbuch* cit., I y III; Holtzendorff, *Lexico*, art. *Pesca*, por Meyer; Standinger, *Legislación sobre pesca;* Benecke, *Pesca* en el *Manual* de Schömberg; Block, *Dictionaire*, arts. *Pesca fluvial* y *Pesca marítima; Dict.* de Say cit., art. *Peche*, por Caillard; Hauriou, ob. cit., págs. 202, 428, 604 y 673; obras citadas de Ducrocq, Wautrain, Estasen, Santamaría, etc.

tancia, según el valor económico de la industria pesquera en el país. Desde luego conviene notar el carácter libre de la pesca en alta mar. La reglamentación refiérese á la pesca marítima costera y de aguas terrestres, y atiende: 1.°, á definir y defender el derecho de pesca; 2.°, á garantir su libre ejercicio en aguas públicas; 3.°, á limitarla en interés de la industria misma; 4.°, á su condición económica; 5.°, á procurar su progreso; 6.°, á proteger la formación de asociaciones de pescadores.

7.—En Prusia la pesca marítima es *libre*, y *no lo es* la que se efectúa en ríos y lagos. Considérase ésta como un derecho del propietario de la corriente de agua ó del lago: en su virtud, es del Estado en aguas públicas, y de los ribereños en las privadas. En Italia la legislación se informa en el principio de que la pesca en aguas públicas en el mar territorial es libre, estando sujeta á limitaciones, para la conservación de la pesca y por razones de orden y seguridad pública.

8.—En cuanto á España, es preciso consultar el R. D. de 3 de Mayo de 1834; la ley de Aguas, arts. 129 á 133; la de Puertos, y otras disposiciones reglamentarias. La legislación reconoce la sustantividad del derecho de pesca en ciertas condiciones. Pueden pescar en el mar litoral á flote los españoles que pertenezcan á la inscripción marítima de la provincia y que estén obligados al servicio naval. El uso libre del mar litoral, ensenadas y demás, se entiende para pescar, y el de las playas para coger mariscos. En las charcas, lagunas ó estanques sin comunicación permanente por embarcaciones con el mar, que sean de propiedad particular, sólo pueden pescar los dueños (arts. 11 y 12). En las aguas terrestres de cauces públicos la pesca es libre, empleando anzuelos, redes ó nasas, en canales, acequias de aguas públicas, á menos de haberse reservado al concesionario el derecho exclusivo de pesca. En aguas de dominio privado y en las concedidas para aprovechamiento de piscicultura, sólo

pueden pescar los dueños ó concesionarios y los que tengan licencia. (Ley de Aguas.)

9.—La reglamentación del derecho de pesca encamínase: 1.°, á garantir la seguridad y salubridad públicas; 2.°, á procurar la conservación de las especies útiles. En su virtud, se prohibe: *a*) pescar envenenando las aguas en que pueda tener acceso el público (R. D. de 1834, art. 45); *b*) pescar con redes ó nasas cuyas mallas sean de menos de una pulgada castellana ó de un duodécimo de pie cuadrado; *c*) desde 1.° de Marzo á último de Julio, salvo con caña ó anzuelo (arts. 46 y 47, etc.)

6.—La ley de Aguas habla de las concesiones para viveros ó criaderos de peces. (Véanse los arts. 22 á 225.)

III.—*Industria mercantil.*

1.—Tomado el *comercio* (1) como función económica colectiva, implica un concepto no bien determinado y que no coincide con el que suele servir de base á las legislaciones. Melon lo define como el cambio de lo supérfluo por lo necesario. Say considera la industria mercantil como el conjunto de operaciones enderezadas á revender los bienes comprados, sin que éstos sufran esenciales transformaciones, salvolas que implican su transporte y su división más conveniente. Schaffle dice que el comercio es la compra y

(1) *Bibliografía: Diccionarios* citados de Boccardo y Say; Stein, *Hand.*, tomo II; Melon, *Ensayo político sobre el comercio*, edic. Daire; A. Smith, *Ensayo sobre las causas de la riqueza en las naciones;* Rau, ob. cit., § 406; Schaffle, *Sistema sociale della Economia umana* (edic. ital.), tomo II, página 143; Roscher, *Socialeconomie*, tomo I, § 119; Busch, *Il commercio;* Scherer, *Storie universale del commercio* (edición ital.); Lexis, *Commercio*, en el *Manual* de Schomberg; obras citadas de Wautrain, Persico, Di Bernardo, Santamaría, etc.

la venta con un fin de lucro, tanto de elementos de producción, cuanto de productos más ó menos acabados. Roscher y Lexis lo definen como el ejercicio habitual de la adquisición y de la compra de bienes y de su reventa con un fin de lucro. En nuestro concepto, el comercio es una función económica intermedia, encaminada á facilitar las relaciones entre el productor y el consumidor: dado el criterio de las relaciones actuales, el ejercicio de esta función determina una manera de lucro, que entraña el beneficio económico en favor de la persona que presta el servicio que el comercio supone. De todas suertes, el comercio es una actividad social que cae bajo la jurídica y tutelar del Estado.

2.—La importancia de la industria mercantil infiérese de un lado atendiendo á su objeto mismo, y de otro fijándose en lo complejo de sus operaciones. La industria mercantil manifiéstase: 1.°, como función que procura el cambio de los bienes que pueden ser objeto del consumo; así, hay: *a*) un comercio de *mercancías*, ó sea de cosas muebles; *b*) un comercio de cosas *inmuebles;* y *c*) un comercio de *efectos* y *valores*. Por otra parte, la industria mercantil se adapta á las necesidades del movimiento del cambio, respondiendo á ellas la existencia del comerciante al por mayor, ó que por lo general procura las mercancías á otros que son comerciantes al *detall* ó *al por menor*, los cuales están en relación inmediata con los consumidores. Además, organizado el comercio como industria colectiva de los Estados, se constituye como comercio *interior* ó dentro de cada Estado, y exterior de uno á otro Estado, siendo en este caso de importación ó de exportación, según que se trate de introducir mercancías en el territorio del Estado, ó de llevar á los mercados de otros países los productos del propio.

Por último, el comercio es ambulante ó establecido en sitio fijo.

3.—No expondremos aquí las cuestiones económicas y políticas que el comercio entraña, objeto principal de la Economía, del propio modo que su ordenación jurídica constituye el del Derecho mercantil. Desde el punto de vista del Derecho administrativo, importa la industria mercantil, en cuanto el ejercicio de ésta determina una ingerencia del Estado, que se traduce en manifestaciones administrativas de policía, de tutela, de ordenación jurídica y de regulación económica. Constituído aquél como función social de cada Estado, su regulación es obra de la legislación que hoy se basa, por lo común, en la idea de conceder al tráfico la mayor suma de facilidades en el interior, produciendo además el criterio para las relaciones que el comercio y la producción del pueblo han de mantener con los de los demás pueblos.

4.—La acción administrativa de la función del comercio en cada Estado, resulta de su intervención en el desenvolvimiento del comercio, á lo que contribuye: 1.°, por la ordenación de las relaciones mercantiles; 2.°, protegiendo las instituciones de comercio y sus auxiliares; 3.°, estableciendo un sistema monetario; 4.°, regulando el de pesas y medidas; 5.°, atendiendo al desarrollo de los medios de comunicación y de transporte. La acción administrativa respecto del comercio, como fenómeno de la vida internacional, depende del criterio á que se acomode la política mercantil.

5.—La ordenación de las relaciones mercantiles puede determinar la necesidad de una manifestación del orden administrativo en la constitución de una *jurisdicción mercantil especial*. Actualmente, en España no hay esta jurisdicción.

Además, determina la creación de oficinas declarativas de orden administrativo, como el *Registro mercantil*, en el cual se inscriben las personalidades que ejercen el comercio. En *España* este registro existe en todas las capitales de provincia, estando regulado por el tít. II del Código de Comercio. El Registro mercantil consta de dos libros, en el que se inscriben los comerciantes particulares (inscripción potestativa) y las sociedades (obligatoria). Hay también el Registro de buques (art. 22 del Cód. de Com.) La ordenación jurídica general comprende también las garantías exigidas en las operaciones de las sociedades anónimas y la acción de seguridad de todas las manifestaciones de la actividad mercantil.

6.—La acción protectora de instituciones mercantiles y auxiliares del comercio, manifiéstase en la creación de Cámaras de Comercio, en la ordenación y policía de ferias, mercados y exposiciones, en la intervención, en las Bolsas mercantiles, en la creación ó sostenimiento de establecimientos de enseñanza, en la ordenación de las profesiones auxiliares del comercio y en las facilidades para la formación de las sociedades que contribuyan á su desarrollo, etc., etc. (1).

7.—No corresponde al Derecho administrativo la determinación del sistema monetario: limítase la acción administrativa al servicio de la acuñación de la moneda por el Gobierno.

8.—En cuanto á las pesas y medidas, decidido el régimen ó sistema de las mismas (y en España se ha adoptado, por L. de 19 de Julio de 1849, el métrico-decimal, declarado único por L. de 8 de Julio de 1892), corresponde á la Administración realizar los tipos del sistema, fijando los patrones adecuados, y cuidar de que á éstos se acomoden los que se usen. El servicio de pesas y medidas es en España una dependencia de la Dirección general del Instituto geográfico y estadístico. (Véase el R. D. de 10 de Mayo de 1892.)

9.—De los medios de comunicación y transporte hemos hablado ya.

(1) Sobre las Cámaras de Comercio, véase el R. D. de 9 de Abril de 1886.

CAPITULO XII

LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

1.—La enseñanza entraña un fin social que ha de ser cumplido, según el ideal de cada época y de cada pueblo, y con los medios de que la sociedad disponga (1). Dirígese

(1) *Bibliografía.* La bibliografía de la *enseñanza,* tanto en el respecto pedagógico, cuanto en el de su consideración como función social y en el de su administración en el Estado, es tan numerosa, que sería una pretensión ridícula intentar recordar aquí ni aun las obras más principales; citaré, pues, sólo las que me parecen más indispensables para hacer un estudio adecuado del asunto. Stein, *Hand.*, II, págs. 122 y siguientes; *Die Verwaltungslehre,* VI; Löning, *Lehrbuch* cit., pág. 733; Rossler, ob. cit., II; Gneist, *Verwaltungsrecht,* § 175; Graef, *Deutsche Volksschule;* Joly, *Instrucción pública,* en el *Man.* de Schomberg; Kirsch, *Das deutsche Volksschulrecht* (1854-1872); Rintelen, *Das Verhältniss der Volksschule Preussens zu Staat und Kirche,* 1888; Schrader, *Die Verfassung der höheren Schulen,* 1889; L. Meyer, *Die Zukunst der höheren Schulen in Deutschland;* Kaufmann, *Die Geschichte der deutschen Universitäten,* 1888; Conrad, *Das Universitätsstudium in Deutschland,* 1884; Du Bois Reymond, *Die deutschen Universitäten;* Sybel, *Die deutschen und auswärtigen Universitaten,* 1874; W. Catton Grasby, *Teaching in Three Continents,* 1891; Ray, *The social condition and education of the poeple,*

la enseñanza, en el doble concepto de *instructiva* y *educativa:* 1.°, á formar el hombre plenamente, como tal, «en la integridad de sus varias fuerzas para ser y vivir en la unidad de su actividad, destino y relaciones;» 2.°, á procurar la formación del hombre según su vocación, y en una orientación dada, proporcionándole, con los conocimientos necesarios, el desenvolvimiento regular de una habilidad particular, conforme con las exigencias del desempeño de una profesión social determinada.

2.—Por eso es preciso distinguir en la función de la enseñanza como obra de educación dos órdenes: uno *general*, «en que el hombre ejercita más ó menos concertadamente todas sus facultades capitales; otro *especial*, en que, según la tendencia peculiar que en cada individuo predomina, coope-

1850; Senior, *On popular education*, 1861; Adam, *The elementary education Act*, 1870; Craik, *The State in relation of the Education*, 1884; Staunton, *The Great schools of England*, 1869; *Annual Reports of the Committee of Council on Education;* Eyler, *Te endowed schools Act*, 1869, 1873, 1874; *Report of the Commissioner of Education* (publicación del *Bureau of Education* de los Estados Unidos, varios volúmenes desde 1889-90); Compayré, *Abelard and the origin and early history of Universities*, 1893; Demogeot y Montucci, *De l'enseignement secondaire en Anglaterre et en Ecosse; De l'enseign. superieur en Ang. et en Ec.*, 1868; De Coubertin, *L'Education en Angleterre*, 1888; J. Simon, *Le reforme de l'enseignement secondaire;* Ferneuil, *Le reforme de l'instruction public*, 1881; Breal, *Quelques môts sur l'instruction public*, 1881; Detourbet, *La loi sur l'enseignement primaire obligatoire*, 1883; A. Duruy, *L'instruction public*, 1886; Schmit, *L'enseignement primaire*, 1887; Greard, *Education et instruction*, 1887; Paulet, *L'enseignement primaire professionel*, 1889; Marcon, *L'Education dans l'Université;* Lavisse, *Questions d'Enseignement*

ra á alguna de las obras que constituyen el sistema de los fines humanos (1).»

3.—No es lugar oportuno éste de razonar la necesidad de la enseñanza así entendida; basta para mi objeto: 1.°, sentar el hecho del reconocimiento universal de esta necesidad; y 2.°, advertir cómo en la formación de la función social de la enseñanza se desenvuelven los dos órdenes indicados, aunque no siempre con la debida distinción. La enseñanza surge, después de todo, de un modo natural y espontáneo en la vida, como consecuencia de nuestro modo de ser psicológico, y su acción se manifiesta en todas las esferas de las relaciones humanas. En la familia, en la amistad, en el municipio, en las naciones, la tarea de formar al hombre por una dirección más ó menos reflexiva, la

national; Liard, *Universités et Facultés; L'Enseignement superieur en France*, Dejob, *L'instruction publique en France et en Italie;* Fouillée; *L'Enseignement au point de vue national*, 1891; Spuller, *Au Ministère de l'Instruction public;* Palma, *Legislazione scolastica comparata;* Gabelli, *L' istruzione in Italia;* Bonghi, *Discorsi sulla publica istruzione;* Pulli, *Studi di legislazione scolastica comparata*, 1877; véanse también los capítulos dedicados al asunto en los libros citados de Wautrain, Batbie, Persico, etc., y B. Machado, *Afirmaçoes publicas*, 1897; Ortiz de Zárate, *De la instrucción pública en España;* Lafuente, *Historia de las Universidades;* Giner, *Educación y enseñanza;* Letelier, *La enseñanza del Derecho.* Como fuentes de información amplia y de fácil manejo, *La Revue internationale de l'Enseignement* (París); *Le Revue pedagogique* (París), y en España el *Boletín de la Institución libre de enseñanza* (Madrid). He tratado de la organización de la enseñanza superior en *La Enseñanza del Derecho en las Universidades.*

(1) Giner, *Grados naturales de la educación* en el *Bol. de la Inst. libre* cit., 1897, núm. 442.

de atender á su elevación física é intelectual y la de desenvolver con más ó menos intensidad y arte, su aptitud y su vocación especiales, no se abandonan nunca en absoluto, y de seguro se atiende á ellas con más ahinco á medida que se complica la vida humana y la civilización se extiende.

4.—En la sociedad moderna, la enseñanza como función social alcanza la consideración de un interés colectivo que atrae con fuerza las actividades más nobles, y tiende á condensarse en amplio organismo universal educativo, cada vez más intenso y coherente. Por otra parte, la enseñanza se constituye, en cada sociedad política, en una aspiración general, en cuya organización se reflejan las tendencias dominantes en la colectividad. Pero á pesar de los progresos realizados y de lo que el sentido educativo se ha despertado, la enseñanza no es en la mayoría de los pueblos función constituída con toda la fuerza necesaria, en virtud de la acción espontánea de la colectividad; el sistema de la enseñanza aparece en la mayoría de los pueblos como obra de un interés confesional ó del Estado, que por deber social organiza las instituciones docentes.

5.—Lo más común en los tiempos actuales en casi todos los Estados (salvo en cierto sentido los Estados Unidos), es lo siguiente: 1.° La enseñanza se estima como un fin social, libre, cuyo desenvolvimiento el Estado no debe entorpecer (enseñanza *privada*). 2.° Para atender á las deficiencias de esta enseñanza y orientar una cultura nacional, el Estado oficial organiza una, *obligatoria* en su grado mínimo, *gratuita* para los pobres y que debiera ser *neutral* por el carácter *neutral* que el cumplimiento del derecho impone al Estado. En casi todos los Estados hay una *enseñanza oficial*

más ó menos *neutral* ó *confesional*, más ó menos *privilegiada* y *absorbente*, y sometida en el desarrollo de sus *instituciones* á un régimen de *centralización* ó de *autonomía*.

6.—No interesa estudiar en el Derecho administrativo los problemas de *política de la enseñanza* que su organización oficial supone. Conviene, sí, advertir que el criterio dominante, determina el de los procedimientos administrativos de la gestión del Estado. Indicado esto, lo que más importa al presente es tener en cuenta los lineamientos generales del organismo de la enseñanza oficial en el Estado moderno, para comprender su régimen administrativo.

7.—En breves términos, puede decirse que la enseñanza oficial es la que depende directamente del Estado y está organizada como un servicio de éste. Constitúyenla en general el conjunto de establecimientos escolares (Escuelas, Institutos, Universidades.....) y altos centros científicos de carácter docente, que económicamente sostienen de un modo total ó parcial el Estado, y que viven bajo su tutela.

8.—Considerada en su función, la enseñanza oficial propende á reconocer en la organización de sus instituciones los dos órdenes instructivo-educativos que la enseñanza comprende, predominando ya el uno, ya el otro, pero sin que realmente se pueda decir que el Estado se haya dado cuenta, de una manera reflexiva, ni de la diversidad específica de ambos órdenes, ni de su estrechísima compenetración. La situación de las cosas en punto á la organización oficial de las instituciones de enseñanza es la siguiente: el organismo general de la enseñanza cuenta en el Estado moderno *tres grados*, que implican interiores distinciones, ya de grados también, ya de direcciones científicas y profesionales. Los grados de la enseñanza á que nos referimos

son: 1.°, el de la *elemental primaria*, ó de las escuelas, en sentido estricto; 2.°, el de la *media* ó *secundaria;* y 3.°, el de la *superior*, que puede ser científica ó profesional. Al lado de estos grados, sin que puedan referirse á ninguno de ellos en particular, figuran las llamadas enseñanzas técnicas, especiales de un contenido tan vago como indefinible.

9.—Toda la enseñanza oficial entraña sus problemas: 1.°, de carácter pedagógico, relativos á los procedimientos de enseñanza, á sus condiciones, influyendo la solución práctica de los mismos en las exigencias administrativas del material; 2.°, políticos, para decidir de la mayor ó menor dependencia en que la enseñanza debe estar ante el Estado; y 3.°, religiosos, relativos á si la enseñanza ha de ser neutral ó confesional, y, por tanto, si ha de ser obra secularizada ó ha de intervenir la Iglesia, y en qué medida.

10.—La organización de los diferentes grados y direcciones de la función educativa del Estado, cae dentro del Derecho administrativo desde el momento en que se traduce en una actividad de formación, conservación y posible perfeccionamiento de las instituciones pedagógicas, y no sólo esto: el organismo total de los grados de la enseñanza entraña problemas administrativos, los que pueden reducirse á los siguientes: 1.°, determinación de la entidad política que haya de atender al sostenimiento económico de la enseñanza; 2.°, fijación del límite de la intervención oficial en la gestión técnica y económica de las instituciones docentes; 3.°, distribución territorial del servicio educativo.

11.—Hechas estas indicaciones, paso á exponer brevemente la noción y organización de cada uno de los grados de la enseñanza oficial. La enseñanza *elemental* ó *primaria* constituye aquel género de enseñanza que el Estado mo-

derno procura facilitar á todos sus miembros. Por eso tiene carácter universal siendo esencialmente educativa. Generalmente esta enseñanza es *gratuita* para los pobres, y viene á representar como el *mínimum* de instrucción que la sociedad moderna reconoce como derecho del ciudadano. Por otra parte, como se dirige á aquéllos que por su situación de incapacidad (los niños) no pueden darse cuenta del *derecho* que tienen á ese mínimum de instrucción (deber social), suele declararse *obligatoria*, en el sentido de que el Estado, en función de tutela educativa, atiende por medidas persuasivas ó coercitivas, á cumplir respecto de los niños dicho deber social, cuando sus padres ó tutores no lo cumplieren por sí. Este grado primario de la enseñanza no tiene una extensión, ni menos una intensidad uniforme, en los distintos países; su organización técnica y económica varía también.

12.—En Alemania las escuelas populares tienen como fin «la educación moral y religiosa y el desenvolmiento de las aptitudes necesarias para la vida en todos, aun á los pertenecientes á las clases inferiores. Por eso comprende como objetos fundamentales la lectura, escritura, cuentas, el canto, y en cuando es posible la geografía, la historia, las ciencias naturales y el dibujo; además para los niños la gimnasia, y para las niñas las labores de su sexo.» Estas escuelas «están en todos los Estados alemanes sostenidas por los Municipios y por particulares *consorcios*, ayudando el Estado en la medida fijada por las leyes, ó bien cuando la circunscripción escolar no puede atender suficientemente al gasto que suponen (1).» Este es el sistema más general; hay además escuelas de perfeccionamiento. Para ser nombrado maestro titular de una escuela popular se re-

(1) Joly, ob. cit.

los niños pobres. La ley sancionaba con multas el incumplimiento de ese precepto. El R. D. de 1883, en vista de lo ineficaz del precepto y de la sanción, ha procurado obtener el resultado por medios indirectos. Claro es que ni con tales medidas se ha logrado cumplir el precepto legal, ni hay esperanza de que se cumpla en mucho tiempo. ¿Cómo, en verdad, pretender que la enseñanza primaria *sea obligatoria*, cuando no hay escuelas en número suficiente, ni las que hay responden siempre á su fin, y cuando se da el espectáculo de los maestros que no cobran?

15.—La primera enseñanza se divide en dos grados: *elemental* y *superior;* la elemental comprende: doctrina cristiana y nociones de historia sagrada, lectura, escritura, principios de gramática castellana y ortografía, principios de aritmética con el sistema legal de pesas, medidas y monedas, nociones de agricultura, industria y comercio acomodadas á las localidades. La superior abarca además geometría, dibujo lineal y agrimensura, rudimentos de historia y geografía, en especial de España, y nociones de física é historia natural. Para las niñas, ciertas materias no se creen necesarias, y se reemplazan por labores, dibujo apropiado á éstas é higiene doméstica.

16.—Los establecimientos de la enseñanza primaria son las *escuelas públicas* á cargo de los respectivos pueblos, quienes deben incluir en los presupuestos municipales las cantidades suficientes para su sostenimiento. El Estado acude en su auxilio con subvenciones (R. D. de 5 de Octubre de 1883, R. O. de 29 de Abril de 1893, etc.) La negligencia con que muchísimos Ayuntamientos han atendido al pago de la enseñanza primaria, ha provocado un gran movimiento de opinión á fin de que el Estado tome á su cargo su sostenimiento; pero hasta hoy, á pesar de lo urgente del remedio, el Estado se ha contentado con dictar disposiciones para ordenar el pago por los mismos Municipios. Puede verse el R. D. de 16 de Julio de 1889, en el cual se declara atención *preferente* el pago de la enseñanza, y el de 24 de Octubre de 1894, etc.

17.—La ley y disposiciones posteriores organizan la distribución territorial de la enseñanza primaria, fijando la catego-

ría de las escuelas y su número, según el de habitantes de los pueblos. De conformidad con las materias enseñables son las escuelas *elementales* y *superiores*, siendo aquéllas *completas* é *incompletas*, *permanentes* y de *temporada*. Ha de haber una escuela elemental de niños y otra, aunque sea incompleta, de niñas, en todo pueblo de 500 almas. En los menores de 500 que no puedan agruparse con otros, habrá una incompleta por lo menos de temporada, mixta (coeducación). A partir de ahí aumenta proporcionalmente el número de escuelas con el número de habitantes: los pueblos de 2.000 deben tener dos escuelas de niños y dos de niñas; en los de 4.000, tres, y al llegar á las poblaciones de 10.000 almas y á las capitales de provincia, se determina que en ellas habrá enseñanza *primaria superior*, escuela de *párvulos* y lecciones para *adultos* en *escuelas nocturnas*.

18.—Los maestros y maestras de instrucción primaria son los encargados de la enseñanza oficial. Para el ejercicio de ésta se requiere el certificado de aptitud ó el título elemental ó superior, que se obtiene en las escuelas normales de primera enseñanza. En la enseñanza oficial se ingresa por concurso ó por oposición, según la categoría de la escuela. Hay luego disposiciones relativas á ascensos, traslaciones, renuncias, etc., etc., de los maestros. Forman éstos parte del profesorado público, constituyendo Cuerpo facultativo inamovible. Los maestros de primera enseñanza tienen hoy derechos pasivos á cargo de una caja especial. (Véase la L. de 16 de Julio de 1887 estableciendo el Montepío, y el Regl. de 26 de Noviembre del mismo año.)

19.—Los establecimientos de enseñanza, en donde se forma el profesorado de las escuelas públicas, son las *Escuelas Normales* para maestros, y además las de maestras, en menor número. Corren á cargo de las respectivas provincias, que cubren el déficit de sus matrículas, verificándose el pago por el Estado, en virtud de la ley de presupuestos de 29 de Julio de 1887. Las Escuelas *prácticas* adscritas á las Normales las pagan los Ayuntamientos. La organización de las Normales, deficientísima, hállase há tiempo en estudio para su reforma. El profesorado Normal se forma en la Escuela Normal cen-

tral, residente en Madrid, á cargo del Estado. (Véase R. D. de 16 de Septiembre de 1889.)

20.—La *segunda enseñanza*. Es difícil de determinar su carácter, y aun en buenos principios pedagógicos cabe preguntar si responde á una distinción real de los períodos educativos del hombre, ó si es más bien un desprendimiento de la primera y de la superior ocasionado por las circunstancias. Acaso fuera racional decidir que la segunda enseñanza debiera desaparecer, prolongando la primera hasta abarcar en sus grados superiores todos los elementos de cultura general que el orden educativo del hombre moderno como tal exige. Pero aun cuando tal solución fuese la aceptable, no es la aceptada en las legislaciones positivas. La enseñanza oficial en efecto, en el Estado moderno, comprende la secundaria, con una sustantividad muy acentuada. Su problema actual pedagógico, que tiene naturalmente una transcendencia administrativa, está en el carácter de los estudios de la segunda enseñanza. El *clasicismo* y el *realismo* ó *utilitarismo* riñen ahí ruda batalla. Por unos se afirma que en este período de la enseñanza, esencialmente educativo, desinteresado, se debe atender á formar el carácter humano, preparando para la vida á la juventud y despertando en ella, por medio de una amplia cultura filosófica, el amor al ideal: los que así piensan inclínanse á que se constituya el núcleo de los estudios de la segunda enseñanza, con las lenguas y literaturas clásicas. Por otros se afirma que este período de la enseñanza es esencialmente práctico, de aprendizaje profesional, y que en él se debe, á todo trance, procurar la especialización de las aptitudes y el conocimiento de lo que á cada cual le con-

viene en la vida: los que así piensan proponen una enseñanza cuya base entraña el conocimiento de las lenguas vivas, de las ciencias naturales, la economía, el derecho. Pero no es éste el lugar propio para resolver el problema, que acaso admite soluciones que, sin ser utilitarias, no impliquen los estudios clásicos como núcleo principal.

21.—Pasando ahora á exponer las legislaciones positivas, en Alemania la enseñanza secundaria que se da en las llamadas *escuelas superiores* se diferencia de la de las populares y de perfeccionamiento, en cuanto su enseñanza abarca las materias que necesitan estudiar la generalidad de las gentes; diferenciándose también de la de las especiales, en cuanto no atienden á preparar para una determinada profesión, y, por fin, de la de las Universidades, por el carácter propedéutico y el contenido más limitado de la instrucción. Las escuelas superiores son: los gimnasios (humanistas), que comprenden los fundamentos de la enseñanza clásica; los gimnasios reales, tipo intermedio, por su sentido y significación, entre el gimnasio clásico y la *escuela real*. Hay, además, gimnasios clásicos ó humanistas y reales incompletos: progimnasios, liceos, etc., etc. Los programas de enseñanza de las escuelas superiores se determinan por la autoridad gubernativa central. Su desenvolvimiento compete á las autoridades locales y Cuerpos docentes. Estos estudios abren las puertas de la enseñanza universitaria. Las escuelas superiores están sostenidas por el Estado, por el Municipio y por las fundaciones. En *Francia*, después de las graves discusiones á que ha dado lugar la reorganización de la enseñanza secundaria, se ha llegado á organizar ésta de una doble manera: mantúvose la *enseñanza clásica*, y creóse la *enseñanza secundaria moderna*. Hay además la segunda enseñanza para la mujer *(Lycées des Jennes filles)*. Los centros de enseñanza secundaria franceses son los *Liceos*, institutos gubernativos, y los *colegios comunales*. Están sostenidos ó por el Estado ó por la Común, ó por ambos. Hállanse organizados con *internado*. El director de los liceos es el *proviseur*.

La mayor parte de los profesores tienen sólo diplomas menores. El profesorado está formado en la *Ecole normale superieur* de París y en las Facultades de Letras y de Ciencias. En *Inglaterra*, y más aún en los Estados Unidos (1), no se distingue, tan terminantemente como en el Continente europeo, el grado de la segunda enseñanza; mas sea de esto lo que quiera, importa notar en el respecto administrativo que allí el Estado no sólo no sostiene los institutos de enseñanza secundaria, sino que apenas ejerce funciones de vigilancia ó tutela: sólo merced á determinados abusos se dictaron en 1868 y 69 leyes para verificar una investigación parlamentaria. Las necesidades que la segunda enseñanza implica se satisfacen en Inglaterra con las escuelas de fundación, las mantenidas por los particulares con un fin de lucro y las mantenidas por asociaciones. Las escuelas de fundación son muy numerosas. La antigüedad de algunas se remonta á quinientos años. Winchester es de 1387; Eton, de 1440; Harrow, de 1571. Los establecimientos ó colegios como Eton y Harrow son esencialmente *educativos*.

22.—En *España*, la segunda enseñanza oficial se halla organizada en los Institutos *generales*—los de Madrid,—*provinciales* y *locales* de segunda enseñanza. Comprende ésta estudios generales y de aplicación. El plan de los generales en sus dos secciones, de letras y de ciencias, se halla distribuído en asignaturas, sin responder á criterio alguno fijo. Es, sin duda, uno de los grados de la enseñanza que menos se ha dejado influir por la acción pedagógica. Se ha intentado recientemente (1894) reformar los planes y en parte su organización pedagó-

(1) He aquí cómo se habla de la segunda enseñanza en América: «El espíritu americano no puede ni aun concebir el abismo que se procura mantener en Europa entre la enseñanza secundaria y la primaria: para él una y otra son una misma, sin distinción de clases, sin predestinación de la una al saber y de la otra á la ignorancia..... para él la segunda enseñanza es la continuación natural de la primaria.» *L'Enseignement secondaire en Amerique*, por A. Herzen. *Rev. int. de l'Ens.*, Marzo de 1897, pág. 306.

gica, orientando en cierto sentido ecléctico—de clásico y moderno—su constitución; mas sin éxito. Los planes fueron á la *Gaceta*, y aun empezaron á desarrollarse en la práctica; pero fué tal la resistencia ofrecida por la rutina y por la falta de preparación, que pronto se vino la reforma abajo, quedando la segunda enseñanza tan escasa de contenido y tan *extrapedagógica* como antes, salvo el restablecimiento de la asignatura de Religión y Moral para los católicos. Los estudios de *aplicación* se verifican hoy principalmente en centros de enseñanza de carácter *técnico*. Los *Institutos* generales están á cargo del Gobierno; los provinciales de las capitales de provincia, los deben sostener las Diputaciones. Todos éstos, después de la ley de 29 de Julio de 1887, los *paga directamente* el Estado, reintegrándose, con cargo á las matrículas, rentas de los establecimientos y asignaciones de las Diputaciones. Los *Institutos locales* los sostienen las Corporaciones populares. (Véase LL. de 1857, artículos 117; 29 de Julio y 29 de Septiembre de 1874, y R. D. de 13 de Agosto de 1880.) El profesorado de Institutos depende del Estado. Reclútase en su mayoría entre los doctores de Filosofía y Letras ó Ciencias y en él se ingresa por oposición.

23.—Paralela en parte con la enseñanza secundaria se ha desenvuelto una enseñanza denominada *técnica*—práctica, industrial, utilitaria, manual (1),—de contenido indeterminado, de propósito múltiple y de organización muy varia. La índole de este libro me impide exponer detalladamente esta enseñanza: sólo diré que algunos la conceptúan como la que *prepara* á la juventud para el ejercicio de profesiones industriales ó manuales en los varios ramos de la agricultura, el comercio, las fabricaciones, etc., mientras otros estiman enseñanza técnica ésta y la llamada *profesional* por antonomasia—ingeniería, arquitectura, artes y ofi-

(1) Véase ob. cit. de Catton Grasby, pág. 62.

cios, etc.—Desde luego no constituye un grado distinto de la enseñanza secundaria ni de la superior, sino más bien una dirección específica de la enseñanza general, en la que predomina el propósito de preparar al hombre profesional más que el de formar al hombre. No me es posible enumerar los rasgos principales de la llamada enseñanza técnica; únicamente indicaré que en España representan esta función las Escuelas de Comercio (R. D. de 11 de Agosto de 1877), los estudios de Náutica en ciertos Institutos, las Escuelas de Artes y Oficios (R. D. de 5 de Noviembre de 1887 y Reglamento de esta fecha), ciertas enseñanzas agrícolas citadas y otros Institutos profesionales.

24.—La enseñanza superior comprende: 1.°, la universitaria; 2.°, otros centros de enseñanza profesional; y 3.°, los Institutos auxiliares y de alta investigación científica. Las Universidades abarcan por lo común las llamadas enseñanzas facultativas, y su función, desigualmente entendida, parece doble: de alta cultura científica y de preparación para determinadas profesiones. El tipo de las Universidades varía mucho en los diferentes pueblos. El tipo tradicional de la Universidad que conserva *Inglaterra* en Oxford y Cambridge, es dentro del Estado el más autónomo é independiente, y aquél cuyas enseñanzas tienen un carácter menos profesional. Dueñas las dos Universidades inglesas de cuantiosas rentas, con sus poderosos colegios, no se parecen en nada á lo que en Europa entendemos por Universidad. Las profesiones en Inglaterra se organizan por lo común fuera de la Universidad, en la práctica de las mismas. Un tipo intermedio entre el inglés y el propiamente oficial de Francia, y sobre todo de España, es el de las Universidades *alemanas*. Son éstas centros de enseñanza oficial; pero gozan de gran autonomía científica y aun económica, teniendo cierta participación en la designación de su personal docente. El principio fundamental de su enseñanza es la liber-

tad de enseñar en el profesor, y la libertad en el plan de enseñanza que puede seguir el alumno. Las Universidades alemanas son más bien centros de cultura que escuelas preparatorias. El tipo de la Universidad, dependiente de un modo muy directo del poder ejecutivo, es el de las francesas. Las Universidades en *Francia* constituyen con toda la enseñanza oficial un organismo á cuyo frente se halla el Ministro de Instrucción pública, teniendo los jefes inmediatos de cada una de aquéllas el carácter de Rectores de la Academia. Las Universidades (antes simples *Academias)* comprenden las Facultades de Letras, Ciencias, Medicina, Derecho y algunas de Teología y Farmacia. Poco há, antes de 1896 (L. de 10 de Julio), eran dependencias burocráticas del Ministerio; hoy gozan de la consideración de personas y tienen cierta autonomía, aun cuando, claro es, las paga el Estado. Por otra parte, si bien en las Facultades de Derecho y Medicina predomina el sentido *profesional*, en las de Ciencias y Letras se tiende á hacer de la Universidad centro de cultura pedagógica y científica.

25.—En *España*, la enseñanza superior y profesional se halla organizada en las Universidades y Escuelas especiales. Las Universidades viven en una dependencia técnica y económica casi absoluta respecto del Estado. Se ha reconocido, sin embargo, de conformidad con el espíritu de la Constitución, la casi independencia científica de la Universidad y del profesorado en general, al declarar libre la investigación científica, sin otros límites que el derecho común, y sin que pueda ninguna autoridad administrativa ingerirse en la función docente por motivos de ideas ú opiniones. (Véase art. 11, § 2.°; art. 15 de la Constitución vigente, y circular de 3 de Marzo de 1881.) Por lo demás, las Universidades no tienen personalidad jurídica; son dependencias del Estado, y en otro respecto, escuelas profesionales, siendo su tarea principal preparar á los alumnos oficiales á los exámenes y examinar los de enseñanza libre. La enseñanza universitaria comprende en total las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias (en secciones), Medicina, Farmacia y Derecho. No todas las Universidades tienen todas las Facultades. Sólo dos (Madrid y Barcelona) comprenden las cinco, y sólo Madrid

tiene las Facultades, hasta el doctorado inclusive. Al frente de cada Universidad se halla un Rector, que nombra el Gobierno, y al de la Facultad un Decano, que también nombra el Gobierno, á propuesta del Rector. Hay para el régimen interior de la Universidad el Claustro ordinario y la Junta de Profesores de cada Facultad, y para ciertos asuntos disciplinarios el Consejo universitario, compuesto por el Rector, Vicerrector, Decanos y Jefes de las Escuelas especiales é Institutos. (L. de 1857, arts. 270 á 280.) Los profesores de Universidad reclútanse entre los doctores de las respectivas Facultades. El ingreso ordinario es por oposición: Sostiene esta enseñanza el Estado, que cobra á los alumnos sus matrículas y los derechos de expedición de títulos. Las Escuelas especiales son: las de Arquitectura, Pintura, Escultura y Grabado, Música y Declamación, Diplomática, Veterinaria, Normal central, y fuera del organismo oficial de la Dirección general de Instrucción pública, la de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Minas, Montes é Industriales, y la enseñanza agrícola del Instituto de Alfonso XII.

26.—Al lado de esta enseñanza oficial y organizada legalmente hay en muchas partes la privada. En España dicha enseñanza suele recibirse en establecimientos privados incorporados á los oficiales; pero también se puede seguir libremente acudiendo á los Institutos ó Universidades á examinarse en las convocatorias señaladas al efecto. (Véase D. L. de 29 de Julio y 29 de Septiembre de 1874, R. D. de 22 de Noviembre de 1889, etc.)

27.—Fuera del organismo de la enseñanza oficial, propiamente dicha, existen en muchos Estados altos Cuerpos de investigación científica é instituciones docentes de índole particular, que responden á necesidades fundamentales de la obra de la educación y de la ciencia. En España tenemos, en el primer concepto, las *Reales Academias*, y en el segundo, las *Bibliotecas y Museos*, la *Estación biológica* y el *Museo pedagógico nacional*.

28.—Las *Reales Academias* sostenidas por el Estado como corporaciones oficiales científicas son la Española, la de Bellas Artes, la de Medicina, la de Ciencias exactas, físicas y naturales, la de la Historia, y la de Ciencias morales y políticas.

29.—Las *Bibliotecas y Museos* constituyen un servicio para procurar los elementos de trabajo convenientemente agrupados. Deben citarse también los Archivos. El Gobierno organiza estas instituciones, habiendo para su servicio el Cuerpo facultativo de Archivos, Bibliotecas y Museos.

30.—La *Estación biológica* de Santander, dependiente de la Universidad de Valladolid, es un centro de investigación experimental. El *Museo pedagógico nacional* es una institución complementaria, que en casi todos los países cultos existe, de carácter complejo, y cuya función principal es servir: 1.°, de centro de información en materia de enseñanza; 2.°, de órgano de comunicación con los centros análogos del extranjero; 3.°, de iniciador de las reformas y mejoras que en el orden pedagógico conviene ensayar é introducir; 4.°, de depósito de modelos del material escolar y de publicaciones pedagógicas. Creado en España por R. D. de 6 de Mayo de 1889 como Museo de Instrucción primaria, y transformado en 1894 en Museo pedagógico nacional, comprende hoy: 1.°, colecciones de material de enseñanza; 2.°, Biblioteca pedagógica y de cultura general, con sección circulante; 3.°, sección de enseñanza de metodología pedagógica; 4.°, la dirección de *colonias escolares* que anualmente realiza; 5.°, el gabinete de Antropología pedagógica; y 6.°, una sección de publicaciones. Al frente del Museo se halla un Director, al que auxilian *dos* Secretarios, nombrados todos por oposición.

31.—La enseñanza oficial es en los Estados modernos un organismo administrativo y técnico, que constituye á veces el Ministerio de Instrucción pública. En España forma la Dirección general de Instrucción pública del Ministerio de Fomento. Para la marcha de la enseñanza tenemos: 1.°, el Consejo de Instrucción pública; 2.°, los Inspectores de enseñanza; 3.°, las Juntas provinciales de primera enseñanza; 4.°, las Jun-

tas locales de primera enseñanza; 5.°, los Consejos universitarios, etc., etc. El Ministro de Fomento es el Jefe de la Instrucción pública.

32.—El *Consejo de Instrucción pública*, Cuerpo consultivo central de la misma, está organizado por L. de 27 de Julio de 1890, y lo forman 22 Consejeros de *nombramiento real*, seis *natos* y 25 *electivos*, siendo preciso reunir ciertas condiciones. Lo preside un ex-Ministro. Los natos lo son: el Director general de Instrucción pública, el de Fomento, de Ultramar, el Obispo de Madrid, el Rector de la Universidad Central y los Inspectores generales. Los electivos lo son: cuatro por la primera enseñanza, cuatro por la segunda, cuatro por las Universidades, cuatro por las Escuelas especiales, dos por la de Bellas Artes, cinco por la enseñanza de Ultramar y dos por la enseñanza no oficial: dura el mandato seis años. El Consejo funciona *en pleno* una vez al año, por lo menos, y cuando lo convoque el Ministro; lo representa una *Comisión permanente* compuesta de siete á 15 Consejeros nombrados por el Ministro. El Consejo pleno debe ser oído por el Gobierno en la formación y reforma de planes y reglamentos de estudios, creación de nuevos centros de enseñanza y supresión de éstos, reglamentos de grados y provisión de cátedras, expedientes de separación ó rehabilitación de profesores. Además, sus individuos pueden (á propuesta de cinco) iniciar reformas que el Consejo discute y somete al Ministro, y aconsejar visitas de inspección; la Comisión permanente interviene en el despacho ordinario, y es consultada cuando lo dispone la ley.

33.—La inspección de la enseñanza permanente la constituyen: 1.°, los dos Inspectores generales de Instrucción primaria y de enseñanza técnica (R. D. de 21 de Octubre de 1889); 2.°, los Inspectores provinciales (L. de 1857, art. 294, etc.); y 3.°, los municipales que pueda haber.

34.—Las Juntas provinciales y locales están presididas, respectivamente, por los gobernadores y alcaldes. Tienen carácter consultivo y entienden en la marcha administrativa de la enseñanza. Las primeras las forman: el Rector, el Director de la Escuela Normal y el del Instituto, el Juez de primera instancia,

el Inspector de primera enseñanza, tres padres de familia, un Diputado provincial y un eclesiástico. Las segundas las componen: un regidor, tres padres de familia y un párroco (L. de 1857, RR. DD. de 5 de Agosto de 1874, 19 de Mayo de 1875, etc.) De los Consejos universitarios ya hemos hablado.

35.—El servicio de la Instrucción pública entraña una distribución territorial especial. Al efecto, el territorio español se halla dividido en *distritos universitarios* (10), á cuyo frente están los Rectores. Las provincias y los Municipios son también unidades territoriales para la enseñanza.

CAPITULO XIII

LA MORALIDAD—POLICÍA DE LAS COSTUMBRES

1.—La acción espontánea del Estado sobre la formación y reforma de las *costumbres* (1), como expresión éstas de la conducta moral del individuo en la vida social, es indudable: la sociedad, considerada como persona colectiva en la función de elaborar, por obra del espíritu del pueblo, el derecho, tiene como elemento y factor de su vida la fuerza de las costumbres, que constituyen el fondo mismo de su hacer jurídico. Naturalmente, cuando se habla en los tratados de política y de administración, de la *policía de las costumbres* ó *de la moralidad*, no se discute esa acción espontánea social del Estado, sino la función generalmente represiva de los Gobiernos, encaminada á velar por la moralidad *pública*, y que se traduce en prohibiciones y penas, para impedir, localizar ó extirpar ciertos vicios, que aun cuando individua-

(1) *Bibliografía:* Stein, *Die Verwaltungslehre,* tomo VI; *Hand.*, tomo II, pág. 204; Löning, *Sittlichkeitpolizei;* Rössler, ob., cit., II; Oettingen, *Moralstatistik*, 1862; Ihering, *Zweck in Recht*, tomo II, pág. 392; Fiaux, *La police des mœurs*, 1888; Leroy Beaulieu, ob. cit., lib. VII, cap. II; Bouglé, *Les vices du peuple;* Santamaría, ob. cit.

les, tienen transcendencia social, ó evitar que se celebren espectáculos que repugnen á la moral dominante.

2.—Algunos autores suelen plantear el problema, como si sólo se tratara de definir y limitar la esfera de acción respectiva del Estado y del individuo, para determinar hasta dónde puede éste *obrar* libremente, sin que aquél pueda ejercer una acción limitativa. Realmente, en el concepto vago de la moralidad pública, se atiende al resultado ó efecto de las acciones individuales en la vida social, y á la formación de las *costumbres*, como consecuencia del obrar colectivo: en el fondo trátase de una elaboración de conducta humana, que implica un esfuerzo dirigible y educable en el sentido racional, que á la sociedad misma conviene. Por eso la función moralizadora de las costumbres, que es obra de la actividad del todo como tal, debe considerarse como una especie de autoeducación que importa muchísimo vigorizar y favorecer para mantener el buen orden general en la vida humana. No es cuestión, pues, de límites entre la esfera del individuo y la del Estado, sino de acción individual y colectiva en sí mismas y en su mutuo influjo, tomado, en este caso, desde el punto de vista del que ejerce la primera sobre la segunda, cuando se manifiesta en determinaciones que se oponen al criterio general de moralidad reinante, reduciéndose el problema á saber si es legítima la intervención del Estado, por los medios de gobierno, en la acción individual, cuando ésta se revela en oposición con la moral social.

3.—En mi concepto, estimo que siendo la depuración de las costumbres condición necesaria de una vida racional, del propio modo que hay una acción social espontánea de la opinión que influye y obra para producir un ideal de mo-

ralidad, conforme con las aspiraciones colectivas, no debe extrañar que esa acción tienda á especificarse en el Gobierno, imponiendo á éste como deber de *tutela social*, el cuidado de la moralidad pública, que ha de manifestarse en la oposición á *todos los vicios individuales de transcendencia social*. ¿Cómo debe obrar esta tutela? Sin duda en función de policía, por modos indirectos, de carácter educativo: difusión del esfuerzo moral, mejoramiento de las instituciones que tiendan á educar y elevar á las gentes, y por modos tutelares directos, dificultando el vicio, no transigiendo con él, ejerciendo acción de beneficencia preventiva, depuradora del ambiente en que los vicios puedan tener manifestación más fácil.

4.—El aspecto administrativo de la *policía de las costumbres* puede señalarse: 1.°, en el interés que para vigorizar la acción fisiológica y *ética* de las instituciones políticas tiene la purificación moral de las relaciones humanas; y 2.°, en la actividad administrativa, que exige la intervención del Estado en esa obra de purificación moral.

5.—No están muy de acuerdo los autores al determinar las manifestaciones del Estado, que deben considerarse como policía de las costumbres. En rigor, toda la acción del Estado debe ser indirectamente moralizadora. Por otra parte, según la idea más dominante, la *policía de las costumbres* (Löning, ob. cit.) no tiene como objeto la moralidad en sí, sino su difusión, y obra cuando aquéllas lesionan intereses legalmente protegidos: el criterio de intervención suele depender del temor social que inspire el vicio, y siempre del grado de educación y de las condiciones económicas del pueblo. Sin embargo, puede decirse que fuera de la acción general moralizadora que pueden ejercer la función

de seguridad y las manifestaciones tutelares de la instrucción, de la beneficencia, etc., el sistema actual de la *policía de las costumbres* comprende cinco manifestaciones principales, promovidas las tres primeras por el carácter específico que ciertos *vicios* han alcanzado, y las dos últimas por lo ocasionadas que son ciertas manifestaciones á herir el sentimiento moral. Esas cinco manifestaciones son: 1.ª, la policía de la *corrupción sexual*; 2.ª, la de la *embriaguez;* 3.ª, la de los *juegos;* 4.ª, la de los *espectáculos públicos*; y 5.ª, las disposiciones *contra los malos tratos á los animales* (1).

6.—En el concepto general de *corrupción sexual*, se comprende una porción de manifestaciones viciosas de transcendencia social. Acerca de este punto, reina en las legislaciones bastante divergencia. Sin embargo, puede decirse al presente (V. Löning, obra cit.): 1.°, que el Estado cuida de que el sentimiento moral de las gentes no sea ofendido por exposiciones ó espectáculos inmorales, y así las leyes castigan: *a)* á aquéllos que con actos lascivos producen escándalo público; *b)* á los que venden, ó distribuyen, ó exponen en lugares públicos escritos, imágenes ó figuras obscenas; *c)* alguna legislación alemana (la imperial y otras) castiga el concubinato cuando es causa de escándalo público; 2.°, que el Estado castiga la excitación á la *corrupción sexual*, especialmente de los menores; y 3.°, que interviene en la prostitución. Lo que hay es que esta última intervención no obedece siempre al mismo criterio. Diré breves palabras acerca de este punto (2).

(1) Stein, ob. cit., y Löning, ob. cit.

(2) *Bibliografía:* Guyot, *La prostitution;* Martineau, *La prostitution clandestine;* Fiaux, *Les maisons de tolerance,*

7.—Dos escuelas ó tendencias disputan acerca de la solución más *moral*, *política* é *higiénica*. Desde el punto de vista político, se considera justa la intervención del Estado, encaminada á impedir la prostitución *profesional*, bien por motivos de moralidad, ya que la causa de la prostitución suele ser: 1.°, el vicio sexual; 2.°, la miseria; y 3.°, la explotación inicua de ésta; bien por motivos de higiene social—el interés superior de la procreación—y de higiene individual de transcendencia social,—las enfermedades venéreas, la sifilis sobre todo.—Pero ¿cómo debe intervenir el Estado? ¿Reprimiendo la prostitución? ¿Es esto posible? Y no siéndolo, ¿cómo vela el Estado por la higiene? Los que así piensan, piden la *reglamentación oficial* de la prostitución, esto es, prohibición de la clandestina; permitiéndose el ejercicio *profesional* de la prostitución, que se somete al regimen *higiénico* de policía y al *impuesto*. Es decir, el Estado se reconoce impotente para reprimir el vicio, y lo reglamenta. Contra esta manera de tratar la prostitución, levántase la protesta de los prohibicionistas, que consideran incompatible con la misión moralizadora del Estado, la reglamentación del vicio; apoyándose además para ello en el informe de especialidades médicas, que advierten la ineficacia higiénica de la reglamentación (1). Sin que aquí podamos debatir el asunto, desde luego afirmamos: 1.°, que

1896; Berck, *La prostitution au point de vice social*, 1885; Laveleye, *Le vice legalisé et la moral;* Sheldon, *Etude comparative des lois et reglaments sur la prostitution;* Bovet, *Limites de l'intervention de l'Etat en matière de prostitution;* Tammeo, *La prostituzione.*

(1) Sostiene este movimiento la *Federation abolitionista internationale* que reside en Ginebra.

en las legislaciones positivas impera con harta frecuencia la primera solución; 2.°, que hay, sin embargo, legislaciones que tienden al sistema abolicionista (en Suiza, por ejemplo); 3.°, que hay también un fuerte movimiento abolicionista, el cual influye en la opinión de muchos pueblos; 4.°, que no pudiendo argumentarse ni aun desde el punto de vista higiénico, la reglamentación, parece más conforme con el fin del Estado, la acción tutelar, encaminada á reprimir directa é indirectamente la prostitución, y con ella la explotación sexual.

8.—En España el Código penal castiga á los que ofendieren el pudor ó las buenas costumbres (arts. 456 y 586). Por otra parte, pena al que habitualmente ó con abuso de autoridad ó de confianza promoviere ó facilitare la prostitución ó corrupción de menores de edad para satisfacer los deseos de otro (art. 499). Además, en el art. 596 núm. 2, castiga como falta á «los que infringieren las disposiciones sanitarias *de policía sobre la prostitución;*» disposición que lleva implícito el reconocimiento de la reglamentación oficial del vicio, y tal es el régimen vigente; ¡la *prostitución*, en definitiva, es una profesión que, *por motivos de higiene*, consiente, reglamenta y tutela el Estado! No hay, sin embargo, una reglamentación general. En los Gobiernos de provincias se han organizado, con el título de *servicios higiénicos*, los de la prostitución. El Gobierno quiso dar á esto cierta uniformidad, y en una R. O. de 4 de Enero de 1889 encomendó el servicio á los Ayuntamientos, que por R. O. de 6 de Diciembre de 1892 pasó otra vez á los Gobiernos de provincias, autorizando á los gobernadores para organizarla del modo más conveniente.

9.—La *embriaguez* (1) es el vicio en que mejor se mani-

(1) *Bibliografía.* Es muy numerosa; citaré sólo algunas obras: Baer, *Der alkoholismus, seine Verbreitung und Wir-*

fiesta la falta de *templanza* en las costumbres. La acción del alcohol, agravada por el empleo de los alcoholes industriales nocivos, conocida es de todos. Implica la embriaguez la pérdida del espíritu de la sobriedad, y supone, individualmente considerada, la falta del dominio de sí mismo, lo cual, ya por sí solo, bastaría para conceptuar la embriaguez como fuente de males innumerables. Pero no es este aspecto el que aquí importa. La embriaguez es también condición adecuada para poner al individuo en estado de irresponsabilidad: siendo sus resultados, transcendentalísimos para la vida social, cuando se convierte en un vicio de clase. Entonces la embriaguez es un peligro social, es un disolvente de la vida humana, porque demostrado está de qué suerte la embriaguez habitual y generalizada labra, por un proceso morboso, la ruína fisiológica y la decadencia moral de las familias y de la raza. Por otra parte, «que la embriaguez es una gran causa del aumento de criminalidad, cosa es que ya hoy no puede ponerse en duda. La pobreza, la ignorancia, la lujuria, la irreligiosidad, la inmoralidad, etc., etc., las fomenta en alto grado la embriaguez.» (Jolly.) Por todo esto, y por ser tan claros y patentes los efectos perniciosos del alcoholismo, doquier se ha despertado en las sociedades cultas, la reacción contra los abusos de las bebidas, y como era natural en los pueblos en donde aquéllos se han producido con más fuerza, es en los que la reacción ha sido más espontánea y persistente. Las manifestaciones más importantes en este orden, son

kung auf dem individuellen und socialen Organismus, 1878; Martius, *Der Kampf gegen den Alkoholmissbrauch*, 1884; Monin, *L'alcoolisme;* Colajanni, *Miseria y alcoolismo*, 1888.

seguramente las sociedades de templanza (Inglaterra y los Estados Unidos), aparte de la acción saludable que ejercen en este respecto, las tendencias que en Francia, Alemania y Estados Unidos se dibujan para formar una gran acción colectiva de resistencia moral, y el empeño civilizador que el movimiento femenista representa en este punto. Donde la mujer alcanza una intervención ó influjo, la campaña contra el alcoholismo arrecia con más fuerza.

10.—Refiriéndonos ya á las manifestaciones puramente legislativas, conviene notar que la acción contra el alcoholismo se ejerce: 1.° De un modo indirecto: *a*) dificultando la instalación de los establecimientos de bebidas; *b*) limitando el número de horas hábiles para expender en estos establecimientos las bebidas alcohólicas; *c*) recargando los impuestos. 2.° De un modo directo: *a*) prohibiendo la venta de las bebidas alcohólicas. Bajo el influjo de las sociedades de templanza, se llegó á este extremo en algunos Estados norteamericanos y en ciertas ciudades noruegas; *b*) prohibiendo la venta de bebidas alcohólicas á los menores de cierta edad; *c*) castigando con multas ó con otras penas los excesos escandalosos de los embriagados. En Alemania el Código penal conmina con la pena de cárcel á quien se entregue á ese vicio. Los Códigos francés, austriaco y las leyes *inglesas* castigan al que fuere encontrado ebrio en una hostería, en una calle ó en cualquier lugar público. En cuanto á España, las autoridades gubernativas deben perseguir con energía la embriaguez, ya directa, ya indirectamente, obligando á cerrar los establecimientos de bebidas á ciertas horas. Además, el art. 589, núm. 3.°, del Código penal, dispone sean castigados con multa de 5 á 25 pesetas y reprensión, los que causaren perturbación ó escándalo en virtud de embriaguez.

11.—El carácter inmoral y pernicioso del juego, como medio de luchar por la ganancia, cosa es que nadie puede

poner en duda. El juego por el dinero implica una voluptuosidad morbosa, que suscita hábitos de holgazanería y promueve tendencias dilapidadoras; esto aparte de las mil calamidades familiares y sociales que provoca. Pero ¿es el juego de los vicios que la policía de las costumbres debe y puede reprimir? Que el Estado debe influir en la extirpación del vicio, parécenos indudable, dada su misión; que el Estado pueda ejercer una acción eficaz represiva gubernativa, es cosa muy dudosa, sobre todo cuando, con muy discutible moralidad política, los Gobiernos, por motivos *financieros*, mantienen sus juegos y rifas, y protegen, en cierto modo, los *juegos* en las Bolsas (1).

12.—El criterio general positivo es el de reprimir por acción penal y de policía el juego, salvo en algunos sitios donde tiende á reglamentarse (Bélgica). En *España* tenemos una legislación contra los juegos llamados prohibidos, á saber: de envite y azar. El Código penal los considera como delitos ó faltas, según los casos. Castiga el Código bajo el primer supuesto á los banqueros y dueños de casas de juego de suerte, envite y azar, así como á los que concurriesen á las casas referidas, y á los que en el juego ó rifa usasen medios fraudulentos para asegurar la suerte. En el segundo supuesto castiga el Código á los que en sitios ó establecimientos públicos promovieran ó tomaren parte en cualquier juego de azar, que no sea de mero pasatiempo. Trátase principalmente de una función judicial represiva, que la Administración condiciona por la policía.

13.—Contradice este espíritu prohibitivo de nuestra legislación, que además prohibe las loterías y rifas particulares, en cuanto sólo puedan verificarse previa licencia (LL. de 17 de

(1) Pettiti, *Del giuoco del lotto consideratto nei suoi effetti morali politici ed economici*. Rau, ob. cit., tomo II, página 33, § 362.

Julio de 1876 y 31 de Diciembre de 1881), el sostenimiento por el Gobierno de la *Lotería Nacional*, la cual está organizada por R. O. de 25 de Febrero de 1893, teniendo la Administración que intervenir para ordenar: 1.°, los sorteos; 2.°, el servicio de venta de billetes; 3.°, las condiciones de éstos y su expedición; 4.°, el reparto de premios, su pago, etc., etc.

14.—En el concepto general de espectáculos públicos, se comprende los que se verifican en lugares cerrados, como teatros y circos, ó abiertos. La acción administrativo-ejecutiva puede intervenir en la celebración de los mismos: 1.°, por causa de orden público; 2.°, por razones de higiene; 3.°, para garantir los derechos de los que pueden estar interesados en ellos; 4.°, para evitar en determinados casos la explotación de ciertas personas, como los niños en los circos ecuestres; y 5.°, por razón de la moralidad. La acción ejecutiva, en este último supuesto, redúcese á la prohibición de todo espectáculo inmoral, indecoroso, obsceno, y á reprimir los escándalos. (Véase el *Regl. de policía de espectáculos* de 2 de Agosto de 1886 y L. de 26 de Julio de 1878, acerca de los circos.)

15.—«Interviene el Estado, dice Löning, contra los malos tratamientos inferidos á los animales, ya para prevenir las ofensas al sentimiento público, ya para proteger á los animales mismos contra castigos graves innecesarios.» En Francia, la tutela de la ley penal protege sólo á los animales domésticos. Es más rigurosa la ley inglesa, que prohibe los malos tratos de los animales domésticos, incluso las peleas de gallos y los experimentos científicos en animales vivos (vivisección).

(1) Ob. cit.

En España, nada hay de carácter general legislativo sobre protección de animales. La R. O. de 29 de Julio de 1893, dispuso que los maestros se esfuercen porque los niños respeten á los animales y á las plantas, teniendo un carácter protector indudable la L. de 19 de Septiembre de 1896 y R. O. de 25 de Noviembre del mismo año. En cambio se hallan reglamentadas las corridas de toros, espectáculo condenable desde el punto de vista del efecto moral y de los malos tratos á los animales.

CAPITULO XIV

LA BENEFICENCIA

1.—En el concepto de la *Beneficencia* puede comprenderse toda actividad libre, altruísta, toda manifestación consciente en el sentido de realizar el bien de un modo voluntario, por motivos puros, desinteresados, en atención al valor sustantivo, *absoluto*, del bien mismo. Pero no es éste el respecto que importa considerar para explicar la formación política de una función benéfica, y en su consecuencia, la organización de un servicio administrativo. La Beneficencia tiene un sentido más estricto: aquél con que se expresa la acción reflexiva para prestar, con espíritu de caridad, auxilios al indigente por éste ó aquel motivo (1). El movimiento

(1) *Bibliografía:* Ritzer, *Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit*, 1863; Munsterberger, *Armenpfiege*; Löning, *Assistenza pubblica* (trad. ital.); Platter, *Recht des Existens*, 1880; Cohn, *Armuth und Arbeit*, 1882; Stein, *Hand.*, tomo II, pág. 107; Rau, ob. cit., tomo II, § 324; Spencer, *La Beneficencia;* Beaudrillat, *De la Bienfaisance;* Block, *Dict. Assistance pubblica;* De Gerando, *De la Bienfaisance publica*, 1853; Leroy Beaulieu, ob. cit.; Naville, *De la Charité legale*, 1836; Monnier, *Histoire de l'assistence publique;* Say, *Dict. Assistance*, por E. Chevallier; Boccardo, *Dict. Beneficenza;* Bodio, *Legislazione e statistica comparata sulla beneficen-*

espontáneo de caridad benéfica, se origina en el individuo como consecuencia del instinto de solidaridad y es manifestación del amor al prójimo. Pero no queda y se agota el esfuerzo exigido por la beneficencia, en la esfera individual, sino que como el fenómeno de la indigencia es social, la acción del remedio benéfico tiene también ese carácter, revelándose doquier y siempre, con más ó menos intensidad, con un sentido caritativo más ó menos intenso, y con una orientación racional mejor ó peor definida, en la constitución de instituciones, en las que se especifica la tendencia indeterminada de la caridad general.

2.—El reconocimiento de la función social de la beneficencia como un deber colectivo, cosa es que, dentro de ciertos límites, no se discute. La religión lo sanciona, la moral universal lo impone, la solidaridad humana lo requiere como condición inexcusable. Discútese el alcance del deber y la forma de cumplirlo, y especialmente acerca de si el deber benéfico, como obra social, ha de comprender á todos los indigentes, hábiles ó no, y sobre el modo de acudir á remediar las miserias de los hombres, imponiéndose poco á poco la tendencia que condena la beneficencia irreflexiva, perezosa, que consiste en desprenderse de los bienes, sin preocuparse con su destino benéfico, y la que pide y recla-

za; De Luca Carnazza, *Le istituzioni di pubblica Beneficenza*, 1891; Duchatel, *Della carità;* Giglioli, *L'Assistenza pubblica*, 1891; De Medine, *Della Beneficenza publica;* Persico, ob. cit., tomo II; Wautrain, ob. cit., pág. 243; De Pena, *Principios de organización de la Beneficencia pública*, 1893; Concepción Arenal, *El Pauperismo; El visitador del pobre;* Hernández Iglesias, *La Beneficencia en España;* Santamaría, ob. cit., página 397.

ma grandes medidas preventivas indirectas, para evitar la indigencia mendiga, y en lo posible, la indigencia desgraciada. Pero discutiéndose todo esto, el reconocimiento, en principio, del deber de organizar el esfuerzo social, para realizar los fines de la beneficencia, queda en pie.

3.—Dado el carácter *social* de la beneficencia y la tendencia *social* del Estado, de la relación de éste en el cumplimiento de su misión jurídica con la beneficencia, fin colectivo, ha surgido el problema de si el Estado debe ingerirse con su *acción reflexiva* en la beneficencia, formando un ramo especial de su actividad. Sin entrar á discutir el problema, conceptúo aplicable á este caso concreto la doctrina general de los fines del Estado. La Beneficencia: 1.°, no es un fin exclusivo del Estado; 2.°, es obra que espontáneamente cumple el Estado bajo el influjo irresistible de la acción social, que reclama auxilio para los indigentes; 3.°, la beneficencia determina, como parte integrante del fin racional humano, un *deber* en el Estado, dado el cual éste, como Gobierno, acude á promover, condicionar, organizar una función de beneficencia oficial.

4.—Prescindiendo ya de estas consideraciones, procuraré exponer los lineamientos generales de la constitución de la función social de la beneficencia en el Estado moderno, resumiendo también el régimen legislativo español. Desde el punto de vista sociológico, la beneficencia en las sociedades modernas forma una actividad del orden individual con manifestaciones espontáneas y reflexivas, que transciende á la esfera social y se condensa: 1.°, en instituciones autónomas con el carácter de fundaciones pías, religiosas ó láicas, libres; 2.°, en instituciones que viven bajo la acción jurídica del Estado; y 3.°, en instituciones oficiales.

5.—Concretando más nuestra atención á la función del Estado en la beneficencia, la realiza organizando la asistencia de los que la han menester, y vigilando el empleo de los medios procedentes de la caridad privada; servicios que en los países cultos suelen encontrarse organizados, con más ó menos cuidado y amplitud en esta función de la beneficencia, y se refieren, como veremos, á los pobres y á los inválidos pobres.

6.—I. Los *pobres*.—Los pobres en el trabajo pueden ofrecerse á la beneficencia pública de dos maneras: ó son pobres porque no *quieren* trabajar, ó porque no *pueden* trabajar. En cuanto á los primeros, es difícil señalar una acción de pura beneficencia directa: puede haberla indirecta, con un carácter educativo, por ejemplo; pero directamente estos pobres, verbigracia, los mendigos de profesión ó voluntarios, entran en la categoría de vagos y caen bajo la acción de la policía de seguridad.

7.—Respecto de los pobres que no *pueden* trabajar, es preciso considerar varias manifestaciones de la acción oficial. En primer lugar, se señala la asistencia general de los pobres mendigos, de aquéllos que por cualquier motivo carecen de todo lo necesario, ó de parte de lo más necesario. La acción aquí de la beneficencia abarca al pobre que no trabaja por enfermedad, principalmente por enfermedad temporal, y al que no tiene trabajo. Naturalmente, se discute sobre si la acción oficial debe atender á estos últimos; pero independientemente de lo que de un modo preventivo debe hacerse, para que el trabajador no carezca nunca de lo indispensable, parece inclinarse la opinión á considerar como deber social: 1.°, el de la educación del hombre en el trabajo; 2.°, el de procurar condiciones direc-

tas ó indirectas para que todo hombre tenga un *mínimum* de medios de subsistencia. Si no claramente, de un modo implícito, responde á esta idea la legislación de pobres del mundo.

8.—Es imposible ni extractar siquiera, esta legislación (1). En casi todos los países hay disposiciones encaminadas á no dejar en el abandono á quien carece de recursos. En Inglaterra, la asistencia de los pobres es la base de una de sus divisiones territoriales. La parroquia, por ejemplo, tiene este carácter. Además, por la ley de 1834, las parroquias, para poder atender al sustento de sus pobres, formaron consorcios *(Unions)* más extensos, con un comité al frente *(Board of Guardians)*. Se dispuso también, á fin de evitar abusos, que, salvo en caso de imposibilidad, los pobres fuesen asistidos en casas de trabajo. Con el objeto de organizar con ciertos caracteres de unidad este servicio social, constituyóse luego un centro oficial *(Poor-Law Board)*, que en 1871 pasó á formar parte del *Local Government Board*. Para el sostenimiento de este servicio hay la *tasa de los pobres*. En Alemania (ley imperial de 1870), la asistencia pública de los pobres se ejerce por las *uniones locales* y *provinciales* y por los Estados del Imperio. Se tiende á investigar siempre la realidad de la indigencia: el socorro se presta á veces por determinado tiempo, y consiste, ya en recursos alimenticios, ya en asistencia médica, etc., etc., ya en dinero. En Francia, la obligación de la asistencia pública corresponde á los Municipios y departamentos, y se refiere á los locos, huérfanos y niños abandonados; los pobres no inválidos, tie-

(1) *Bibliografía:* Enminghaus, *Des Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europaischen Staaten*, 1870; Nicholls, *History of the English poor-law*, 1854; Kries, *Die englische Armen pflege*, 1863; Gneist, *Englische Communalverfassung*, tomo I, pág. 273, y tomo II, pág. 399; Fool, *The poor-law;* Doyle, *Poor-laws in foreing countries.*

nen derecho á socorro, en cuanto sean suficientes para ello los medios de los establecimientos para pobres.

9.—Además de esta acción de auxilio general á los pobres, en algunos países se han organizado instituciones para proporcionar trabajo á los pobres válidos. A este fin responden las *Casas de trabajo para los pobres (Workhouse)*, en Inglaterra. Las hay también en algunas comarcas de Alemania, donde además, por obra de la Beneficencia libre, se han fundado *colonias para pobres (Arbeitercolonien)* (1).

10.—No hay en España verdadera *legislación* de pobres, sobre todo respecto de los *hábiles*. Pueden, sin embargo, citarse disposiciones ya en nuestros antiguos Códigos sobre mendigos: habían de considerarse los «voluntarios y robustos» como vagos, debiendo recogerse los inválidos para socorrerlos (L. 26, tít. 39, lib. VII de la *Nov. Recop.* y otras). Actualmente los Municipios deben contratar la asistencia médica y farmacéutica para los enfermos pobres. Por otra parte, se organiza la Beneficencia domiciliaria. La L. de 20 de Junio de 1849 y Regl. de 14 de Mayo de 1852 la prescriben como deber administrativo. La ley del 49 prescribe que las Juntas municipales promuevan tal clase de beneficencia. Según su art. 18, los mendigos válidos no pueden ser acogidos en los establecimientos de beneficencia, aunque sí pueden ser socorridos, cuando no son reconocidamente vagos ó pródigos, en su domicilio. El mendigo que no es capaz de ganar su sustento de un modo suficiente, puede ser acogido en el establecimiento municipal hasta ser llevado al provincial respectivo (art. 11 del Reglamento).

11.—Debe estimarse como función de beneficencia pública la acción que tiende á prevenir la pobreza. Lö-

(1) Löning, ob. cit., págs. 646 y siguientes.

ning distingue los medios é instituciones que se dirigen á promover el bienestar social, y que en rigor representan la ingerencia del Estado en la cuestión social, de aquellos otros que deben «su origen y su desenvolvimiento al sentimiento de la beneficencia, y cuyo fin principal es prevenir la miseria,» y en tal concepto cita las *Cajas de ahorros* y *Casas de préstamos ó Montes de Piedad* (1).

Cajas de ahorros son institutos de crédito que reciben en préstamo, á un interés modesto, sumas de dinero; y dan á su vez en préstamo, también con un interés módico, cantidades en metálico. Tienen por objeto facilitar, con préstamos mínimos, la formación de pequeños capitales y desenvolver el espíritu del ahorro (Löning, l. c.) Deben su origen á los humanitarios esfuerzos, hechos á mediados del siglo XVIII en la Alemania septentrional, para la reforma de leyes de pobres. En el presente siglo extendiéronse por toda Europa, habiendo recibido gran impulso con la creación que hizo Gladstone en 1861 de las *Cajas de ahorros postales*, planteadas luego en Bélgica (1865) en Francia (1875), en Austria (1882), etc. La acción del Estado con relación á estos institutos limítase á promoverlos y á protegerlos. No obstante, á veces se organizan bajo su salvaguardia y garantía.

En España, por R. D. de 29 de Junio de 1853, el Gobierno mandó establecer Cajas de ahorros en todas las capitales, con sucursales en aquellos pueblos donde pudieran ser beneficiosas. Este R. D. indica las bases para la organización de dichos institutos y de los Montes de Piedad, habiéndose dictado reglamentos en 23 de Enero de 1873 y en 13 de Julio de 1880 para

(1) *Bibliografía:* Rau, II, § 363; Stein, l. c.; Boinvilliers, *Sur les caisses d'Epargne*, 1869; Kuntze, *Das Sparen und die Sparkassen*, 1882; Perrot, *Spar und Darlehem Kassen;* Saint-Martin, *Des Caisses d'Epargne;* Löning, obra citada, trad. ital., págs. 696-698.

la de Madrid. Además, por L. de 29 de Junio de 1880 se dispuso que el Gobierno promueva la instalación de aquellos institutos en las capitales y poblaciones de importancia y en las escuelas é institutos de segunda enseñanza. La ley los considera como establecimientos de beneficencia bajo el protectorado del Gobierno, y los excusa de ciertos impuestos.

Las casas de préstamos públicas (casas de empeño) son casas de préstamos sobre prendas, cuyo fin es, tanto el lucro, cuanto acudir en caso de necesidad en auxilio de las clases inferiores y preservarlas y librarlas de las exigencias de la usura y de la miseria. En Alemania débense muchas á la iniciativa de los Municipios y del Estado. En Francia los Montes de Piedad están regulados por la ley de 24 de Junio de 1857. Según ésta, los Montes de Piedad se consideran establecimientos de utilidad pública, y se instituyen con el consentimiento del Consejo municipal, por decreto del Presidente de la República. En cuanto á España, véase lo dicho sobre la Caja de ahorros. También pueden considerarse con el carácter de medios preventivos las sociedades cooperativas, de socorros mutuos, *tiendas de asilo* y muchas de las instituciones para promover el seguro, aparte de ciertos Bancos populares y agrícolas.

12.—II. Los *inválidos* ó inútiles para el trabajo pueden serlo por tres causas: 1.ª, por falta de *desarrollo físico*—la *infancia desvalida;*—2.ª, por *enfermedad—temporal ó crónica;*—3.ª, por *vejez—ancianidad desvalida.*

13.—En cuanto á los niños pobres abandonados, la asistencia pública tiene que cumplir los deberes y funciones de padre ó tutor, por lo cual no ha de reducirse la misión administrativa á alimentarles, sino que ha de procurar hacerlos miembros dignos de la sociedad civil. Sobre la forma adecuada de organizar administrativamente la tutela de los niños abandonados, hay entre los autores discusión. ¿Debe el Estado crear ó promover instituciones de benefi-

cencia en las cuales recoja á dichos niños? Esto implica un esfuerzo administrativo de formación de instituciones oficiales ó de inspección y patronato de instituciones privadas. Pero ¿es que acaso no sería mejor entregar los niños á familias honradas, á fin de que éstas los eduquen con cargo al Estado? Implica esto una gran simplificación del régimen. Desde el punto de vista administrativo es lo preferible, siéndolo además desde el punto de vista moral y pedagógico. Lo que hay es la dificultad de encontrar siempre la familia á propósito para el caso, y por ello predomina el régimen de los asilos.

14.—Los enfermos y viejos pobres desamparados, son en todas partes objeto preferente de la asistencia pública, que acude en su auxilio, prestándoles socorros en su domicilio ó recogiéndoles en asilos especiales. Hay para los enfermos los hospitales, que pueden ser de enfermos agudos ó de crónicos é incurables, y los manicomios, á más de los asilos de inválidos, y para los viejos los de ancianos, etc., etc.

15.—Las instituciones de beneficencia, en el concepto de establecimientos organizados, organízanse principalmente para la humanidad desvalida é inútil. En la mayoría de los países hay un organismo constituído por el conjunto de institutos que viven bajo la acción directa del Estado, ó que sin ser dependencias del Estado viven bajo su patronato. No es posible exponer aquí la organización oficial de los establecimientos de beneficencia en los principales países, por lo que me limitaré á la legislación española, haciendo sólo la indicación general de que la naturaleza administrativa de las instituciones benéficas, dado su *fin*, impone en su constitución la combinación de tres ele-

mentos: 1.°, el *burocrático*, administrativo, de funcionarios del Estado; 2.°, el *técnico*, para el desempeño del servicio particular del instituto (v. gr.: médicos, alienistas, maestros, etc.); y 3.°, el *social* ó representativo, que demanda la acción caritativa de la función. Estos tres elementos concurren también á formar el organismo general de la beneficencia, como dependencia nacional gubernativa (1).

16.—La Beneficencia, como servicio oficial gubernativo en lo referente al régimen y ordenación de sus establecimientos, hállase en España regulada principalmente por la L. de 20 de Junio de 1849 y Regl. de 20 de Junio de 1852, y por la instrucción de 27 de Abril de 1875, modificada en parte en 27 de Enero de 1885, etc.

17.—La acción administrativa respecto de los establecimientos de Beneficencia distingue según que se trate: 1.°, de *establecimientos públicos;* y 2.°, de *establecimientos particulares.*

18.—*Establecimientos públicos de Beneficencia.* Son los costeados por el Estado, la Provincia ó el Municipio (Ley de 1849, arts. 1.° y 2.°; Inst. de 1885, art. 1.°), y los de origen particular que reciben subvención oficial, indispensable para su subsistencia, ó que están encomendados á patronos de oficio suprimido (Ley, art. 1.°; Inst. de 1875, art. 55, y de 1885, artículos 2.° y 3.°) Estos establecimientos se clasifican en *generales*, *provinciales* y *municipales.* Los generales son los destinados á servicio permanente, ó que requieren atención especial, y se comprenden en tales conceptos las casas de locos, sordo-mudos, ciegos, impedidos y decrépitos (Regl. 1852, artículo 2.°) La Instrucción enumera los siguientes: 1.°, el Hospital de la Princesa, establecido en Madrid, con destino á enfermos de padecimientos agudos; 2.°, los Hospitales de enfermos incurables ó decrépitos, establecidos también en Madrid bajo la denominación de Jesús de Nazareno y Nuestra Señora del Carmen; 3.°, el Hospital de decrépitos del Rey, en To-

(1) De Pena, ob. cit.

ledo; 4.°, el Hospital manicomio de Santa Isabel, en Leganés; 5.°, el de Carlos III, en Trillo (Guadalajara); 6.°, el Colegio de ciegos de Santa Catalina de los Donados, de Madrid; 7.°, el Colegio de huérfanas de la Unión, en Aranjuez. El gobierno y administración de estos establecimientos se hallan contenidos en el Reglamento de 27 de Enero de 1885. Debe citarse también el *Asilo de inválidos del trabajo*, creado en 1887 en las proximidades de Madrid (Vista Alegre). (R. D. de 22 de Noviembre de 1891.) Se consideran *provinciales* los costeados por las provincias y destinados á recoger á los pobres enfermos de enfermedades comunes, á los inválidos, viejos y niños desvalidos. Figuran en este orden: 1.° Los *Hospitales:* debe existir, cuando menos, uno en cada provincia, con los de distrito necesarios (Ley 1852, arts. 3.° y 6.°). 2.°, Las *Casas de maternidad*, destinadas á recoger á las que, habiendo concebido ilegítimamente, reclamen los auxilios necesarios. (Regl. 1852, arts. 17 y 18.) En cada provincia debe haber á lo menos una. 3.° *Casas de expósitos*, instituídas para recoger los recién nacidos que sus madres entregasen ó los abandonados. La Administración cuida de procurar los datos necesarios para determinar la identificación del niño y de educarle. (Regl. de 1852, arts. 16, 21 á 26.) 4.° *Casas de huérfanos y desamparados*, que recogen á los expósitos pasados los dos años, y los niños huérfanos y sin amparo. Estos tres establecimientos suelen estar refundidos en una misma institución benéfica (Hospicios). (L. de 1849, art. 3.°; Regl. de 1852, arts. 3.° y 6.°) 5.° *Casas de misericordia:* en ellas deben recogerse los desamparados desde la edad en que salen de los otros asilos, y á los ancianos é impedidos. (V. Reglamento de 1852, arts. 6.° y 12.) Tienen un carácter algo indefinido los *Manicomios:* los hay generales; pero el R. D. de 19 de Abril de 1889 permite el establecimiento de los *regionales*. Se conceptúan establecimientos *municipales de Beneficencia* los destinados á socorrer las enfermedades accidentales y á conducir á los generales y provinciales á los niños y pobres. Cita el Regl. de 1852, arts. 4.° y 88, las *Casas de refugio y hospitalidad pasajera*.

19.—Los establecimientos *públicos* de Beneficencia depen-

den del Gobierno ó de la Corporación popular respectiva, según su clase, quien tiene la facultad de crearlos y suprimirlos y demás, con arreglo á la Ley. (Arts. 15 y 16 de la de 1849); pueden recibir donaciones ó legados, limosnas, etc. Si recibieren bienes raíces, se venderán y convertirán en efectos públicos. Cuando litigan lo hacen como *pobres*. (L. 1849, art. 17.)

20.—*Establecimientos particulares de Beneficencia.* El concepto de instituciones de Beneficencia particular hállase definido en el art. 1.° de la L. de 1849; 2.° á 4.° de la Instrucción de 1875, y 2.° de la de 27 de Enero de 1885. Infiérese de él que lo son todas las instituciones de carácter benéfico fundadas por particulares y dotadas por ellos convenientemente para cumplir su fin, y cuyo patronazgo y administración fueron reglamentados por sus fundadores ó sus miembros, y confiadas en igual forma á Corporaciones, autoridades ó personas determinadas. Condiciones esenciales son: 1.ª, fundación; 2.ª, fin benéfico; 3.ª, bienes suficientes hasta el punto de que la institución se convierta en pública, si necesitase *auxilio* del Estado ó Corporación popular, y no se convierte aunque reciba esta subvención sin necesitarla (V. art. 4.°, Inst. 1875); 4.ª, patronos (art. 3.° id.)

21.—La acción administrativa respecto de estas instituciones nace de la *función de tutela* que el Gobierno se atribuye para ordenar sus relaciones como representantes del Estado con los organismos sociales de la Beneficencia. La función de tutela (Inst. de 1875) implica un sistema de servicios y de relaciones, producidas: 1.°, por la acción de *protectorado* del Gobierno; 2.°, por el carácter *oficial* del *patronazgo;* 3.°, por la índole, también *oficial*, del procedimiento jurídico en la vida de las instituciones benéficas.

22.—El *protectorado—defensa*—de las instituciones benéficas lo ejerce el Gobierno, comprendiendo las facultades necesarias para hacer cumplir la voluntad del fundador, según la índole de las instituciones (Inst. cit., arts. 7.° á 9.°) Las atribuciones del protectorado empiezan por la facultad que se reserva el Gobierno de *aprobar* la constitución y estatutos de las fundaciones y demás de carácter permanente, encomenda-

das á Juntas de patronos, y la aprobación de las cuentas y presupuestos de establecimientos generales, sigue por las facultades del Ministro de la Gobernación, especificadas en los arts. 11 y 12 de la Inst. y de los gobernadores de provincias (art. 13, id.) hasta llegar á las de la Junta provincial (arts. 14 á 16) y municipales (art. 17). Hay además administradores provinciales y municipales, con los abogados necesarios al efecto. (Caps. VIII, IX y X, id.)

23.—El *patronazgo* implica la representación viva y actual de la institución; los representantes que deben ejercer las funciones que exige el fin propio de las instituciones, son los *patrones:* el fundador ó la persona designada por éstos en la fundación. El patronazgo vive bajo la acción que se dice tutelar del *protectorado*, al efecto del cumplimiento de las obligaciones que la Inst. citada determina en su art. 32. Dicha Instrucción fija además: 1.°, los casos y causas de *suspensión y destitución de los patronos legítimos* y el procedimiento al efecto (arts. 33 á 38); 2.°, la manera de sustituirlos (arts. 11, 30 y siguientes); 3.°, la constitución de las Juntas de patronos (arts. 30, 31 y 42); y 4.°, las relaciones del Gobierno de las juntas provinciales y del patronazgo.

24.—El *procedimiento* abarca: 1.°, las reglas generales para la justificación de la personalidad en la gestión y representación (Inst. cit., tít. III, cap. I); 2.°, la manera de obtener la clasificación de un establecimiento cuando se suscitasen dudas sobre su carácter público ó particular (id., cap. II); 3.°, las autorizaciones con relación á la gestión de valores (id., cap. III); 4.°, la investigación de bienes y valores de Beneficencia (idem, cap. IV); y 5.°, la *contabilidad* (id., cap. V).

25.—El servicio de la Beneficencia pública constituye una dependencia del Ministerio de la Gobernación, en las provincias de los gobernadores, y en los Municipios de los alcaldes, con el auxilio respectivo de las Diputaciones y Ayuntamientos. Por R. D. de 27 de Abril de 1875, se creó en Madrid una Junta de señoras auxiliar del Gobierno. Para las relaciones con los establecimientos de Beneficencia particular, hay las Juntas provinciales (D. de 30 de Septiembre de 1873).

SECCIÓN SEGUNDA

ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA

CAPITULO PRIMERO

RÉGIMEN ECONÓMICO DEL ESTADO

§ 1.°—*Ideas generales sobre la economía del Estado.*

1.—El Estado, persona sustantiva, con su propio sistema de necesidades, tiene, como el individuo, como la familia, como toda sociedad constituída, vida económica, en razón del carácter de los medios que la satisfacción de aquéllas exige. Considerada la constitución política desde el punto de vista de su administración, el régimen de los servicios que la realización de los fines, mediante las instituciones, impone, se traduce en relaciones económicas, que, en orgánica composición con las relaciones económicas que el Estado mantiene en todas las direcciones de su actividad, forman la *Economía política*, de la que es una parte la *Hacienda del Estado* (1).

(1) *Bibliografía:* Wagner, *Finanzwissenschaft*, tres volúmenes, 1878-1887; L. Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1885-86; *Hand.* cit., tomo I; Sax, *Grundlegung der Theoretischen Staatswirthschaft*, 1887; Menger, *Grundsätze der Volkswirthschaftslehre*, 1871; Geffeken, *Essenza compi-*

2.—No creo necesario detenerme á explicar el concepto de lo económico en el Estado. Tiene éste la *economía* como un deber característico esencial. En efecto, si el Estado *ha de vivir*, lo ha de hacer poniéndose en relación de actividad —porque así lo *permite* y *exige* su condición de ser de finalidad—con la naturaleza, para obtener de ella los usos y aprovechamientos de que ésta es susceptible, y atender á la satisfacción de sus necesidades: esta relación es la económica, que por darse en un sér racional y por exigencias *jurídicas* del mismo, se desarrolla según dirección adecuada, constituyendo el *orden económico de la persona;* en nuestro caso, el orden *económico-político*.

3.—La índole especial de la personalidad del Estado—como Estado *nacional*, ó en general *político*—hace que su economía revista caracteres particulares: por de contado, es una economía colectiva, social; pero además es una economía, según la expresión de Geffeken, *unitaria*, que tiende á constituirse según criterios de ordenación común, y sin límites predeterminados en la extensión cualitativa de la finalidad. No debe olvidarse que se trata del Estado de *las sociedades totales*, y que, por tanto, la acción económica de éstas puede abarcar, con intensidad muy varia, la vida social contenida en su círculo geográfico.

ti e storia della Scienza delle Finanze (en el *Manual* cit. de Schömberg, edic. ital.); Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 1883; *Dict.* de Say, art. *Fortune de l'Etat*, por L. Say; Cossa, *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, 1887; Marzano, *Compendio di scienza delle Finanze*, 1886; Morpurgo, *Le Finanze;* Rica Salerno, *Scienza delle Finanze*, 1890; Piernas, *Tratado de Hacienda pública y examen de la española*, cuarta edición.

4.—Considerada la economía del Estado en la plenitud de su relación, abarca manifestaciones que no podemos estudiar aquí, porque transcienden de nuestro objeto. El orden económico, contenido de la Economía *política* propiamente dicha (1), comprende, en efecto, la relación total del Estado como Estado territorial, con la naturaleza para el fin de la economía. Su esfera es amplísima. El régimen financiero, contenido de la Hacienda del Estado, comprende la determinación de sus adquisiciones de medios, y el empleo de éstos por el *Gobierno*. La esfera de la Hacienda es más reducida que la de la Economía.

5.—Y cuenta que aún no es ese el objeto que nos interesa inmediatamente. El conocimiento de los medios que, tomados de la riqueza social, se aplican á los servicios económicos del Estado, es obra de la Hacienda, siendo su problema capital «señalar los medios por los cuales, dada una cierta riqueza (social), pueden satisfacerse, del mejor modo posible, ciertas necesidades del Estado (2).» Ahora bien: nuestro objeto circunscríbese á ver cómo obra la actividad administrativa en el manejo de esos medios y en su aplicación circunstancial á las funciones del Gobierno. Tratamos, en suma, de la *Administración de la Hacienda*.

6.—Atendiendo al significado general de la Administración, la de la Hacienda consiste en la dirección reflexiva é inteligente de los intereses económicos, que forman el patrimonio propio del Estado, según sus necesidades de go-

(1) La distinción entre Economía—como relativa á la economía en general—y Economía *política*—la del Estado como sujeto de propiedades económicas,—es del Sr. Buylla, y me parece evidente.

(2) Marzano, ob. cit., pág. 9.

bierno. Pero como esta gestión supone el manejo inteligente de los medios económicos dados los fines, de ahí que la Administración de la Hacienda entrañe de un lado el conocimiento de las necesidades del Estado, y de otro el de las *fuerzas económicas*, con que cuenta ó puede contar, según las indicaciones financieras, y según las indicaciones sociales de la situación del pueblo.

7.—Las necesidades económicas del Estado en el respecto *financiero* y para el desarrollo de la *actividad administrativa*, se traducen en *gastos*, esto es, se representan en el esfuerzo que el Estado debe hacer para satisfacerlas. Por eso una Administración de la Hacienda no se concibe sin el conocimiento de las necesidades del Estado que implican gasto, pues sólo de este modo puede la Administración responder al imperativo del derecho, que exige que sólo se hagan, como dice Geffeken, los gastos *que son un interés de la comunidad*, y para los cuales se pueden reunir *los medios necesarios*, sin traspasar los límites del poder contributivo de los ciudadanos. Además, la Administración no puede dar un paso sin el conocimiento de los *medios* económicos, que á sus manos llegan en el concepto de *ingresos*. La Administración concretamente se reduce á la gestión, según derecho, de los ingresos del Estado, para su adecuada aplicación á los *gastos* que impone su marcha normal ó anormal.

8.—Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta: 1.°, que la Administración de la Hacienda, como actividad, es *jurídica;* 2.°, que se trata de la Administración de Estado nacional, constituído interiormente por Provincias y Municipios; 3.°, que la Administración financiera tiene un tecnicismo adecuado y un desarrollo constitucional propio, la exposición del régimen administrativo de la Hacienda

implica: *a*) una teoría del sistema de los *gastos; b*) el desarrollo de la acción administrativa, según la ley del Estado, habida cuenta la *organización del servicio*, su preparación y práctica efectiva mediante la *contabilidad*, la *aprobación definitiva* de la gestión y el procedimiento defensivo de los intereses de la Hacienda.

§ 2.°—*Teoría de los gastos del Estado.*

1.—«Los gastos públicos (1), dice Rica Salerno, consisten en el uso efectivo y diverso que las entidades colectivas hacen de una parte de la riqueza nacional (2).» El gasto público en el Estado expresa, el esfuerzo económico que, mediante la Administración, aquél pide á la sociedad para *servirle* en el cumplimiento de sus funciones. Dada la forma actual de las relaciones financieras, los gastos del Estado se aprecian, por lo común, en dinero. Así Geffeken define los gastos públicos como las «necesidades de la comunidad, expresadas en dinero.» No quiere esto decir que el Estado no satisfaga muchas de sus necesidades en especies; pero es lo cierto, que al caer bajo la acción de la Administración financiera, «los gastos, ya sea para retribuir servicios personales, ya para adquirir bienes, ya, en fin, para pagar intereses ó extinguir deudas, se traducen en dinero.» Es esto una consecuencia natural: 1.°, de la sustantividad alcanzada por la hacienda del Estado; 2.°, del carácter técnico y específico de los servicios jurídicos y sociales de éste; 3.°, de su índole representativa, por virtud de la que el Estado obra mediante los individuos sometido á las leyes generales del comercio social, hoy de concurrencia; y 4.°, de la transformación del régimen económico de la *permuta* en el régimen *monetario*.

(1) *Bibliografía:* obras citadas en el párrafo anterior; Geffeken, *Le spese di stati pubblichi*, en el *Man.* cit. de Schomberg, tomo III.

(2) Ob. cit., pág. 85.

2.—La Administración, decíamos, no determina los gastos públicos; pero tiene que darse cuenta del sistema de las necesidades: 1.°, para acomodar á ellos el régimen administrativo; 2.°, para realizar las operaciones financieras, á fin de obtener el *dinero* que representa el esfuerzo económico que el Estado pide á la sociedad. De ahí la necesidad de determinar, en toda Administración, la esfera propia de su competencia y las direcciones de su acción; todo lo cual exige una clasificación de los gastos públicos.

3.—Pero una clasificación de los gastos públicos es operación difícil, porque depende de la amplitud del Estado, de su forma política (unitaria ó federal) y del carácter mismo de las necesidades, que pueden ser permanentes ó no, normales ó extraordinarias, etc.

4.—Desde luego cabe distinguir, como hace Geffeken, los gastos públicos desde un punto de vista general, atendiendo á la categoría y forma del Estado: así hay gastos del Estado de Estados (federales), cuando se trate de un Estado como Alemania, ó bien gastos internacionales que no encarnan aún en un Estado constituído, gastos de los Estados nacionales y gastos de las entidades locales. Pero supuesta la Administración de una entidad política definida, es preciso determinar la calidad de los gastos, lo cual puede hacerse, atendiendo á las diversas condiciones del gasto ó á la aplicación técnica del medio económico, según la necesidad que satisface.

5.—Para que el lector pueda formar idea de la importancia administrativa de los gastos públicos y de las más importantes clasificaciones formuladas, voy á exponer algunas de éstas, para luego determinar cómo, dado mi plan, debe orientarse la acción administrativa de la Hacienda.

Las clasificaciones que conceptúo más interesantes, son, entre otras, las de Wagner, Rica Salerno y Adolfo Builla. La de Wagner fija los gastos en atención á la aplicación de los medios económicos á las necesidades del Estado (número 1). Las de los otros dos economistas tienen otra amplitud: la más compleja y más completa es la del Sr. Builla (núm. 3); la que más coincide con nuestra sistematización de los servicios administrativos es la del Sr. Rica Salerno (núm. 2).

Núm. 1.—Wagner.

- **Gastos del Estado.**
  - Tocantes á la suprema Dirección central determinada por la Constitución.. ....
    - Poderes supremos del Estado.
    - Representación popular.
    - Cuerpos Supremos del Estado.—Consejo de Estado.—Consejo de Ministros.—Ministerio de Estado.
  - Relativos al derecho y á la fuerza.....
    - Justicia (civil y penal), administración carcelaria.
    - Policía (seguridad pública).
    - Representación diplomática y consular.
    - Fuerzas militares de tierra y mar.
  - Relativos á la actuación del fin de civilización y bienestar..
    - Administración interna.....
      - Estadística.
      - Sanidad.
      - Beneficencia.
    - Administración económica.....
      - Protección de la industria privada. Medios de circulación y de cambio..
        - Correos y Telégrafos.
        - Pesas y medidas.
        - Monedas.
        - Seguros.
    - Administración de la instrucción y del culto.....
      - Museos, bibliotecas, colecciones artísticas.
      - Música, instrucción, educación, religión.
  - Administración financiera.....
    - Gastos generales....
      - Presupuestos, Dirección central, Cajas, Inspección.
    - Gastos especiales...
      - Impuestos.
      - Empréstitos.

Núm. II.—Rica Salerno (1).

- I.—Gastos según sus resultados.....
  - Productivos.
  - Improductivos.
- II.—Gastos según los fines del Estado.....
  - 1.° Relativos á los fines de derecho, seguridad ó potencia.....
    - Justicia civil ó criminal, cárceles, policía.
    - En el interior.....
      - Ejército y Marina.
      - Buques, fortalezas.
    - En el exterior.....
      - Embajadas.
      - Legaciones.
      - Consulados.
  - 2.° Relativos á la prosperidad ó cultura.....
    - Administración interior.....
      - Tutela administrativa.
      - Sanidad.
      - Beneficencia.
      - Estadística, etc.
    - Instrucción pública.
      - Escuelas.
      - Bibliotecas.
      - Museos, etc.
    - Administracion económica.....
      - Obras.
      - Industrias.
      - Comercio, etc.
  - 3.° Comunes ó relativos á todos los fines.....
    - Por la Constitución.
      - Jefe del Estado.
      - Representación nacional.
      - Gobierno central.
    - Administración financiera y Deuda pública.

(1) Ob. cit., páginas 35 y 92.

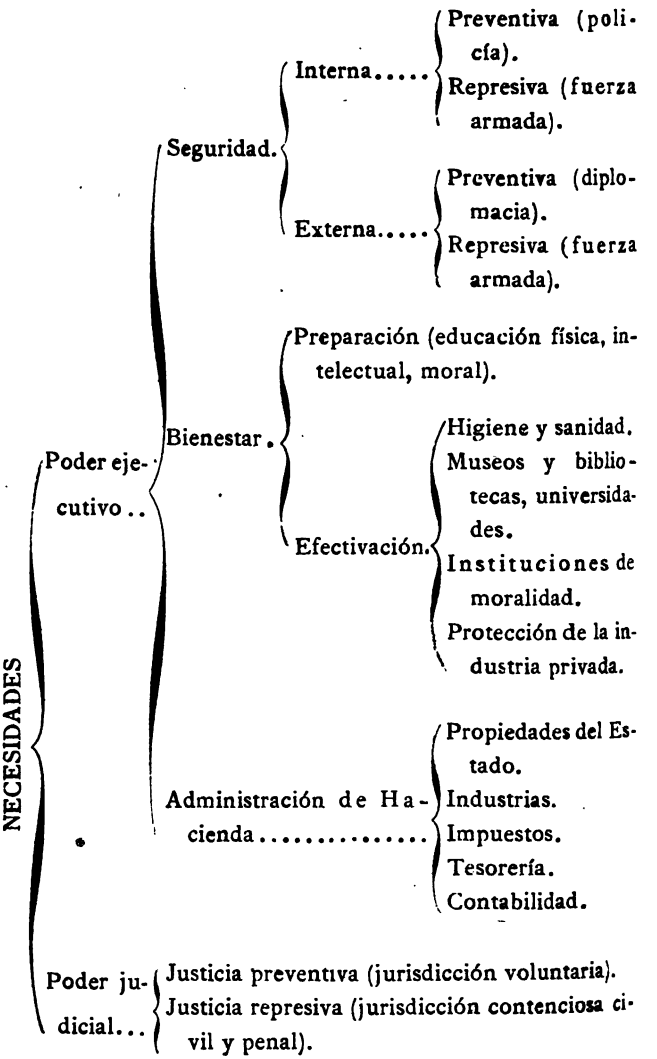
Núm. III.—Bulla.—Gastos del Estado.

a).—*Desde el punto de vista financiero.*

- Condición del medio..
  - En especie.
  - En dinero ó sus equivalentes.
  - Del material.
  - Del personal.
- Tiempo y efectos económicos.....
  - Ordinarios.
  - Extraordinarios.
- Resultados financieros.
  - De ejercicio.
  - De gobierno.
- Importancia y extensión del Estado.....
  - Estados superiores al central...
    - Confederaciones.
    - Federaciones.
    - Uniones innominadas.
  - Estado central.
  - Estados subordinados.....
    - Municipios.
    - Provincias.
    - Colonias.

b).—*Desde el punto de vista político.*

- NECESIDADES
  - Poder armónico.
    - Jefe del Estado.
    - Presidencia del Consejo.
  - Poder legislativo.
    - Senado.
    - Congreso.


NECESIDADES
Poder ejecutivo..
Seguridad.
Interna.....
Preventiva (policía).
Represiva (fuerza armada).
Externa.....
Preventiva (diplomacia).
Represiva (fuerza armada).
Bienestar.
Preparación (educación física, intelectual, moral).
Efectivación.
Higiene y sanidad.
Museos y bibliotecas, universidades.
Instituciones de moralidad.
Protección de la industria privada.
Administración de Hacienda.....
Propiedades del Estado.
Industrias.
Impuestos.
Tesorería.
Contabilidad.
Poder judicial...
Justicia preventiva (jurisdicción voluntaria).
Justicia represiva (jurisdicción contenciosa civil y penal).

6.—Sin pretender hacer una clasificación científica de los gastos del Estado, y teniendo en cuenta que las expuestas sirven para orientar la acción económica de éste, en el respecto de la índole del gasto, advertiré que la clasificación administrativa de los gastos del Estado depende: *a)* de la función histórica del mismo, según su esfera de acción; *b)* de su complejidad política; *c)* del criterio según el cual se haya distribuído la actividad del Estado, dados sus fines.

7.—Ahora bien: ateniéndonos á los límites en que aquí desarrollamos el Derecho administrativo, la Administración de la Hacienda entraña: 1.°, *esferas territoriales determinadas: a)* por la jurisdicción soberana del Estado nacional —*Hacienda del Estado;—b)* por los círculos políticos que éste comprende—*Haciendas particulares* de los *Estados* que forman una *federación* ó de los centros *locales;*—la Administración de la Hacienda aquí es *centralizada, autónoma* ó *descentralizada; d)* por la acción expansiva del pueblo—*Haciendas coloniales;*—2.°, *servicios económicos de organización:* acción de conservación económica de la constitución política para los *poderes del Estado*—gastos de los poderes políticos del Estado—Jefe del Estado—Ministerio—Cámaras legislativas—Tribunales de Justicia—Autoridades locales; —3.°, *servicios administrativos según los fines del Estado:* fin *jurídico*, fin *social*, distribuídos con arreglo á las ramas administrativas (véase el cuadro de la pág. 206 del tomo I); 4.°, *gestión económica: coste* de la *Administración de la Hacienda;* 5.°, sostenimiento de la *fuerza armada;* 6.°, atenciones *internacionales*. Naturalmente, la Administración, al actuar en la gestión económica del servicio del Estado, ha de tener en cuenta la *condición del medio*, el *carácter temporal-permanente* del gasto, sus *resultados financieros*, su

valor económico reproductivo ó *no reproductivo*, etc., etc.

8.—Conviene notar que estas clasificaciones *sistemáticas* de los gastos públicos no coinciden con la distribución histórica que los Estados suelen adoptar, en virtud de su estructura territorial y política, y según las exigencias del régimen ministerial y local. Obra circunstancial y empírica la ordenación de los servicios, en las naciones modernas, la distribución del gasto es de la misma condición. Por de pronto, la determinación específica de los gastos se hace según la disposición constitucional de la necesidad como servicio administrativo: corresponde la iniciativa de dicha determinación al Poder ejecutivo, el cual, como es natural, acomoda tal determinación á la disposición actual de los servicios mismos; la aprobación de los gastos es obra de la representación popular, que no ha de cambiar la disposición de los mismos, sin que haya cambiado la estructura orgánica de las necesidades.

9.—El documento legal en que consta la clasificación de las necesidades del Estado, es el presupuesto ó cómputo anticipado de los gastos y los ingresos, de que más adelante hablaremos. En el presupuesto, necesario siempre para la vida económica ordenada de los Estados, se señala el *fin* ó *necesidad* á que ha de atenderse por la Administración económica, fijándose el límite del esfuerzo que se calcula para satisfacerlo, siendo obra de la Administración verificar las operaciones necesarias al efecto. Prescindiendo de los presupuestos extraordinarios, el presupuesto que determina y orienta de un modo normal la Administración económica, es el *ordinario*, en que se consignan las *necesidades permanentes* del Gobierno, según la distribución de servicios en el régimen ministerial. He aquí el cuadro de clasificación de gastos, con la indicación del *coste* respectivo, tal cual resulta del presupuesto nacional español

(1896-97). Hállase dividido en *dos partes*. Señalamos el gasto en millones de pesetas.

PARTE I.—OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO.

Seceión 1.ª—Casa Real, 9.
Sección 2.ª—Cuerpos Colegisladores, 1.
Sección 3.ª—Deuda pública, 338.
Sección 4.ª—Cargas de justicia, 1.
Sección 5.ª—Clases pasivas, 56.

PARTE II.—OBLIGACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

Sección 1.ª—Presidencia del Consejo de Ministros, no llega á un millón.
Sección 2.ª—Ministerio de Estado, 4.
Sección 3.ª—Ministerio de Gracia y Justicia (Tribunales, Penales, Clero, Registros), 40.
Sección 4.ª—Ministerio de la Guerra, 140.
Sección 5.ª—Ministerio de Marina, 23.
Sección 6.ª—Ministerio de la Gobernación (Administración local, Seguridad, Beneficencia, Sanidad, Correos y Telégrafos), 27.
Sección 7.ª—Ministerio de Fomento (Instrucción pública, Obras, Industrias, Estadística), 78.
Sección 8.ª—Ministerio de Hacienda, 16.
Sección 9.ª—Gastos de las contribuciones y rentas, 28.
Sección 10.ª—Colonia de Fernando Póo, no llega á un millón.
En junto, contando las fracciones de millón no indicadas, 769.

En su tarea, la Administración económica debe adaptarse á las indicaciones del presupuesto para satisfacer las necesidades del Estado, lo cual exige, con la organización del servicio de *pagos*, el conocimiento de los recursos para efectuar la gestión de la Hacienda.

§ 3.º—*Doctrina de los medios económicos como ingresos del Estado.*

1.—La Administración, nacional ó local, dispone, según las normas jurídicas, de la *riqueza* ó suma de bienes que forman el patrimonio del Estado. Desde el punto de vista de la aplicación financiera á las necesidades del Gobierno, todos los bienes de que el Estado dispone, se comprenden en el concepto de *ingresos* ó *entradas*, porque la Administración los considera, en cuanto en el movimiento circulatorio de los bienes sociales, éstos *entran* ó *ingresan* en la esfera de acción del poder económico del Estado.

2.—La condición especial del Estado político, en virtud de su carácter *necesario* como sociedad territorial, hace que el movimiento circulatorio de los medios revista, respecto de él y en él, formas especiales. Por de pronto, el Gobierno realiza su fin económico de una manera, en general, distinta á como la sociedad ó el individuo lo realizan. No suele el Estado oficial realizar el ingreso de sus medios convirtiéndose en industrial, v. gr.; aun cuando á veces posea, por lo común posee poco; la remuneración necesaria de sus servicios á sus representantes, y el pago de los materiales que necesite para su vida, tiene que procurarlos el Estado por procedimientos de índole particular, que constituyen un complejo sistema de economía.

3.—Lo más racional sería quizá obtener los medios económicos por vía de tributos, teniendo en cuenta, respecto de éstos, que representan siempre un desprendimiento del haber social, calculado según las fuerzas económicas del país

y de sus miembros; y en cuanto al Estado, que se trata de satisfacer económicamente necesidades racionales. Pero aun cuando así sea, las formas según las cuales se puede obtener el tributo son muy varias, variedad que aumenta por la existencia, en los Estados modernos, de elementos de producción patrimoniales, con más los factores que implica el crédito. Por otra parte, el mismo carácter variable de las necesidades del Estado, determina maneras de ingresos exigibles muy distintas.

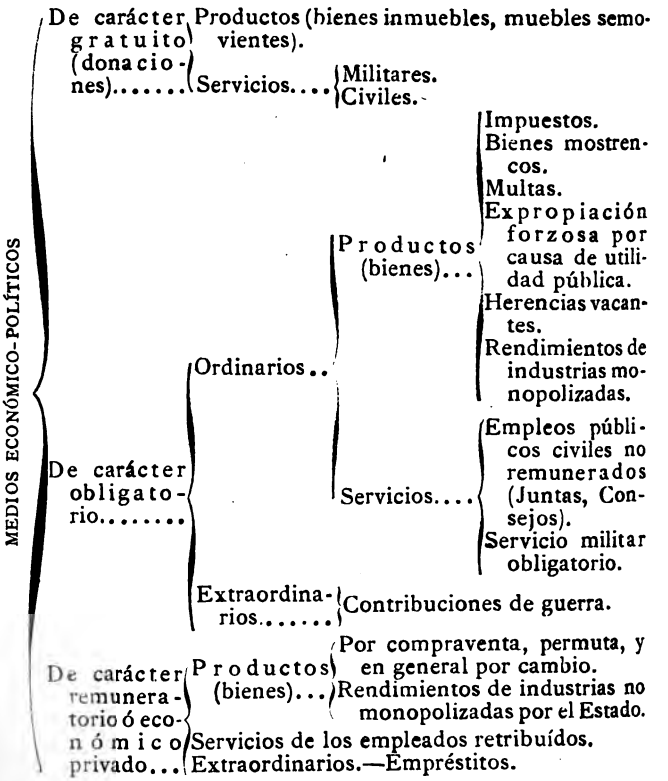
4.—También ofrece sus dificultades la sistematización de los medios económicos á que puede acudir el Estado. Prescindiendo de ciertos medios económicos que, aun cuando representan satisfacción de una necesidad, no se traducen inmediatamente en *ingresos* (1), éstos los clasifica Marzano en *originarios* y *derivados:* teniendo además en cuenta que por razón de la normalidad y periodicidad del gasto puede éste ser *ordinario*, que se renueva de tiempo en tiempo, y *extraordinario*, que el Estado percibe sin determinación de tiempo, y para atender á una necesidad extraordinaria ó colmar los desequilibrios momentáneos de los presupuestos (2).

5.—Especificando más las fuentes de ingreso en el Estado, las originarias son las que éste tiene en virtud de su relación personal de propiedad, y las derivadas las que resultan de la relación económica del Estado como entidad soberana, con el patrimonio de sus miembros. El tipo principal de las fuentes originarias es el *patrimonio del Estado;* el de las derivadas, el tributo, teniendo un carácter vario, según sea su condición económica, el *crédito*. Resumiendo,

(1) Las notas de esta página véanse en la siguiente.

pues, las fuentes de ingreso en los Estados son: 1.ª, el *dominio* ó *patrimonio;* 2.ª, los *tributos;* y 3.ª, el *crédito.*

(1) A guisa de ejemplo, incluiré en esta nota la clasificación de los medios económico-políticos que me ha proporcionado el Sr. Buylla, y que he publicado ya en mi libro *La Administración política y la Administración social:*



(2) Véase Marzano, ob. cit., pág. 14; Rica, ob. cit., pág. 118.

I.—*El dominio. — Ingresos patrimoniales.*

1.—Implica el dominio la relación personal de propiedad; el ingreso sobre que debe obrar la acción administrativa, es el beneficio ó producto obtenido mediante tal relación. Pero dada la naturaleza del Estado, aquella relación puede revestir diversas condiciones. En efecto: el dominio del Estado puede entrañar una relación de mera representación, en interés del todo social, que es el sujeto inmediato del aprovechamiento económico—*dominio público,*—ó bien puede entrañar una relación directa, por parte del Gobierno, para obtener un beneficio aplicable á las necesidades taxativas del Estado—*dominio fiscal* (Marzano); *dominio, patrimonio, empresas industriales* (Stein).—Realmente, los bienes del Estado ó de dominio público no son verdadera fuente de ingresos, en el concepto financiero: respecto de ellos, la acción del Estado es de *conservación* y *vigilancia;* en cambio, los bienes de dominio fiscal los *posee* y *administra* el Estado, y sus rentas son *ingresos* (1).

2.—Aun cuando el dominio público no produce un ingreso del Estado oficial, no puede menos de considerársele como parte integrante del patrimonio del Estado, y por ende objeto de su régimen económico, pues representa un factor destinado al desenvolvimiento material é intelectual del país, y determina en el Gobierno servicios administrativos. Baste recordar que el dominio público comprende bienes cuyo uso entraña la condición económica del servicio común del mar, de las defensas mi-

(1) *Bibliografía:* ob. cit. en el § 1.°; Pfeiffer, *Las entradas públicas;* Scheel, *Las entradas adquisicionales del Estado*, en el *Man.* cit. de Schomberg.

litares, de las comunicaciones, etc., etc., siendo bienes de dominio público, como dice el art. 339 del Código civil: 1.°, los destinados al uso público, *como* los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos por el Estado, las riberas, playas, radas y *otros análogos;* 2.°, los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados á algún servicio público ó al fomento de la riqueza nacional, *como* las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión.

3.—El dominio fiscal implica el Estado, que, como sujeto de relaciones económicas, tiene ya propiedades, que sostiene y explota por su cuenta, ya una parte del patrimonio industrial, que dirige y aprovecha. Entre estos ingresos del Estado se colocan también las llamadas *regalías*, v. gr., la acuñación de la moneda. Ahora las entradas patrimoniales, en los Estados contemporáneos, suelen consistir en los siguientes objetos:

4.—1.° Los productos de ciertas propiedades territoriales que el Estado se reserva como medio adquisitivo, ó que de antiguo conserva, y que por sí ó por medio de arrendatario explota. Este ingreso, de gran importancia antes, la tiene menor en nuestros tiempos. La principal propiedad que el Estado conserva es la *forestal;* la cual cambia bantante en valor financiero en los diferentes Estados. «Así, por ejemplo, el producto neto de terrenos y bosques se calcula en Baviera en 17,3 por 100 de los ingresos públicos, en Sajonia en 9,7, en Prusia en 8,4, en Italia en 3, en Francia en 1,4, en Bélgica en 1, en la Gran Bretaña en 0,6 y en Austria en 0,5 (1).»

(1) Rica Salerno, ob. cit., pág. 136.

5.—En España pueden distinguirse varias fuentes de ingresos patrimoniales. En primer lugar el Estado, por la ley de 9 de Mayo de 1835 y otras posteriores, especialmente según varios artículos del Código civil, conceptúa como suyos los llamados *bienes mostrencos*, entre los cuales están las cosas *nullius* (salvo lo dispuesto en los arts. 610, 615 y 616 del Cód. civ.), las cosas que el mar arroja á la orilla y no tengan dueño conocido, la mitad de los tesoros que se descubren en terreno del Estado (art. 351, id.), los bienes de los que mueren sin testar y sin sucesores capaces legítimos, dando á los bienes el destino que indica el art. 956 del Cód. civ., los bienes injustamente poseídos, etc., etc. (arts. 5.°, 6.°, 10 y 26 de la L. de 1835). También entran en este concepto los *baldíos*, ó sea terrenos que se hallan sin cultivo y que no pertenecen á ningún particular ni corporación: están declarados en situación de venta (L. de 1.° de Mayo y de 21 de Noviembre de 1855).

6.—Figuran también en el concepto que exponemos, los bienes procedentes de la *desamortización civil y eclesiástica*, con que se ha contribuído por el Estado á transformar la condición de la propiedad inmueble, según las nuevas exigencias económicas. Dichos bienes constituyen un ingreso importantísimo en la vida del Estado moderno español: compréndense entre ellos los llamados *bienes nacionales*, y son éstos los declarados en situación de venta como *bienes del Estado ó de corporaciones civiles* por las leyes de 1.° de Mayo de 1855 y 11 de Julio de 1856. Por la primera de dichas leyes se declararon en la situación indicada los inmuebles del Estado, clero, órdenes militares, cofradías y obras pías, los del ex-infante D. Carlos, y los propios y comunes de los pueblos, de Beneficencia é Instrucción pública, y en general todos los pertenecientes á *manos muertas*, considerando, según la ley del 56, como *del Estado*, no sólo los que llevan ese nombre, sino los que, vendidos, determinan *ingreso* directo en su Tesoro, y considerando de *corporaciones civiles* los que se venden por cuenta de las instituciones á quienes afectan (80 por 100 de propios, Beneficencia, etc.) La ley del 56 declaró algunos bienes exceptuados de venta, para armonizar el principio de la desa-

mortización con la necesidad de las mismas funciones del Estado (edificios destinados á servicio público), con ciertas exigencias eclesiásticas, con la riqueza forestal (V. *Montes)*, y con las atenciones de los pueblos.

7.—Los bienes de que tratamos están destinados, en su aplicación económica, á distintos fines. La manera de proceder el Estado para hacerse cargo de los mismos, las operaciones necesarias para su transformación en ingreso apreciable, y la aplicación de éste, constituyen el régimen de gestión administrativa de los *bienes nacionales*. Este régimen empieza por la *incautación* de dichos bienes por el Estado, que cuando es inmediata los convierte en patrimonio de la Hacienda, administrado por ella hasta la venta. Los bienes de Corporaciones civiles los administran éstas hasta la enajenación (L. de 1856, arts. 11 y 12). La incautación termina por la venta que ha de hacerse en *licitación pública*, debiendo pagarse en metálico, y hasta en cinco plazos, salvo ventas menores de 250 pesetas (L. de 11 de Julio de 1878 y 30 de Junio de 1892). Las subastas se aprueban por el Ministerio de Hacienda, formalizándose la venta por escritura (R. D. de 25 de Febrero de 1879 y R. O. de 13 de Julio de 1892). En caso de insolvencia del comprador se procede á la venta de la finca, luego de declarado en quiebra (L. de 13 de Junio é Inst. de 13 de Julio de 1878, y R. D. de 3 de Noviembre de 1879). El destino del producto de la venta, cambia: el de los propios del Estado (arts. 12 á 14 de la L. de 1855), se aplica por mitad á amortizar el déficit del año, ó si no lo hubiere, á la Deuda pública y al fomento de intereses materiales, y el de los de Corporaciones, el Estado los convierte en inscripciones intransferibles de la Deuda, aplicándose el interés á los fines de las fundaciones si de éstas se trata, ó á fines de utilidad pública si se trata de bienes de los pueblos (L. de 1855, arts. 15 á 23, y del 56, arts. 17 y 18). En los bienes eclesiásticos rige el Convenio de 1859 60.

8.—Debe agregarse á este género de ingresos los edificios públicos, pues en cuanto suponen un gasto hecho con carácter de permanencia, para cumplir un servicio del Estado, son verdaderos medios económico-políticos. Además de estos edificios.

dedicados al servicio público, hay los edificios ruinosos, ó los que no están destinados á ningún objeto importante, los cuales se pueden y se deben enajenar. Por L. de 21 de Diciembre de 1876 y R. O. de 5 de Febrero de 1877 se dispuso la formación de un inventario de los edificios públicos, facultando á una Junta del Ministerio de Hacienda para verificar su clasificación, según fueran útiles ó inútiles, y disponiendo la enajenación en pública subasta de éstos.

9.—2.º Los productos provenientes de *industrias*. No hay un perfecto acuerdo entre los hacendistas para determinar el concepto de estos ingresos. Scheel distingue dos *grupos* de importancia financiera muy diversa. En el primero comprende los ingresos de empresas de *comunicación* y de *transporte* (ferrocarriles, correos, telégrafos), y en el segundo los procedentes de empresas industriales y mercantiles. Respecto de los primeros, Marzano los excluye del concepto de patrimoniales fiscales: unos, los medios de comunicación en sí, son parte integrante del dominio público, y los otros (ferrocarriles y telégrafos) pueden considerarse como servicios administrativos, y así las hemos considerado nosotros. Los ferrocarriles sólo podrán considerarse como ingreso patrimonial, cuando el Estado los explote en concurrencia con los particulares. En cuanto al segundo grupo, Marzano sólo comprende las empresas industriales «ejercidas según las normas del *derecho común* y las leyes económicas de la concurrencia, reguladoras, tanto del *coste* como del *valor* de los productos que se obtengan,» excluyendo, por tanto, las industrias monopolizadas porque implican *impuesto*.

10.—Realmente, tanto en el concepto financiero, cuanto en las consecuencias administrativas, hay una diferencia capital

entre las industrias que el Estado explota como un particular, y las que explota en las condiciones de un monopolio. Estas entrañan siempre una limitación á la libertad económica de los particulares; aquéllas, no. Sin embargo, por la dificultad de separarlas prácticamente, agruparemos en esta exposición todos los productos industriales. Ahora bien: en tal concepto corresponden al Estado los ingresos que se derivan de las minas, manufacturas y empresas mercantiles realizadas por él: 1.°, como reservas monopolizadas; 2.°, como industrias libres; y 3.°, como manera de obtener determinados productos. De las industrias monopolizadas y de las señaladas en tercer lugar, ya hemos hablado. Las libres tienen cada vez menos importancia. En España merecen especial mención las minas que el Estado se ha reservado. De todas, las más principales que conserva son: las *salinas de Torrevieja, minas de Almadén* y las de *Linares.*

II.—*Régimen tributario.*

1.—La fuente de ingresos más importante en el Estado, la constituyen los *tributos* (1), entre los cuales figuran como principales los *impuestos.* Geffeken considéralos como aquellas partes de los ingresos de los particulares que el Estado toma coactivamente, para aplicarlos á los fines públicos.

(1) *Bibliografía:* obs. cits. en el § 1.°, y Schaffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, 1880; Neumann, *Die progressive Einkommensteuer*, 1874, y *Die Steuer und das offentliche Interesse*, 1887, y las monografías de Schall, *Las Tasas*; Helferich, *Teoría general del impuesto;* Wagner, *Teoría especial del impuesto*, en el tomo IV, parte primera del *Manual*, de Schonberg; Hoffmann, *Teoría del impuesto;* De Parieu, *Traité des impôts*, 1866-67; Say, *Solutions democratiques de la question des impôts*, 1885; Pescatore, *Logica delle imposte*, 1867.

Marzano los define como «las rentas que el Estado percibe de los particulares, en virtud del derecho de *soberanía*,» y Azcárate dice que el impuesto ó contribución es «la parte que el Estado toma de la fortuna de los particulares para constituir la suya propia con que atender á las necesidades que está llamado á satisfacer (1).»

2.—Las definiciones copiadas describen el impuesto, ó mejor tributo. Pero la dificultad está en razonar su existencia. El tributo, en el sentido genérico de contribución, es una forma de cooperación social económica. El Estado *sirve* á la sociedad, y la sociedad *contribuye* á pagar el servicio. Pero esta contribución social tiene la particularidad de que el Estado la puede hacer efectiva de un modo coactivo *(impuesto)*. Ahora bien: la razón de esto está en que el Estado se reputa representante de la sociedad en función jurídica, y por ende llamado á cumplir, y á hacer cumplir, los fines racionales, según declaración expresa de la conciencia colectiva. En tal respecto, la indicación de Marzano de que el impuesto nace del derecho de *soberanía*, es exacta: obra el Estado, al *imponer una contribución*, en virtud del poder personal que determina la forma de *satisfacer* una necesidad económica.

3.—La consecuencia más importante de esta índole de los tributos, es la de que la Administración procede en las operaciones económicas para obtener el ingreso del impuesto, como autoridad, á diferencia de la forma según la cual dirige la ordenación económica patrimonial, que implica mera actividad de gestión.

(1) Marzano y Geffeken, obras citadas más arriba. Azcárate, *Historia del Derecho de propiedad*, tomo III, pág. 192.

4.—El conjunto de los tributos con que cuenta la Hacienda de un Estado, constituye su sistema tributario, que implica necesariamente un sistema administrativo. Sin que podamos desarrollar las condiciones de un buen sistema tributario, teniendo en cuenta la naturaleza de los impuestos y su destino, parécennos aceptables los principios formulados por Helferich (1). Según éste: 1.°, los tributos especiales que constituyen el sistema deben ser ordenados y distribuídos con justicia; 2.°, los gastos de recaudación no deben ser excesivos dado el producto; 3.°, el impuesto ha de dejar el menor campo posible al fraude por parte de quien haya de pagarlo, y á la malversación por quien lo administre; 4.°, deben ser los impuestos pocos y productivos; 5.°, ha de tenerse en cuenta que, además de satisfacer las necesidades presentes del Estado, deben atender los impuestos á las progresivas; 6.°, es preciso que sean los ingresos de los impuestos constantes é iguales; 7.°, habrán de ser éstos elásticos; 8.°, no deben perturbar la actividad adquisitiva del ciudadano; 9.°, es necesario que incidan efectivamente sobre quien corresponda; y 10, importa que puedan ser pagados con facilidad.

5.—Estos principios generales del régimen tributario, deben ser complementados con los que exige el derecho de una buena administración. Ahora bien: éste pide: 1.°, el origen legislativo del impuesto; 2.°, la ordenación técnica del servicio; 3.°, el desarrollo de las operaciones según las reglas de la contabilidad; y 4.°, el concurso activo de las representaciones sociales del Estado.

6.—Aun cuando el tributo implique concurso social en

(1) Ob. cit., pág. 397.

la obra del Estado, la necesidad de regularlo proporcionadamente, y la dificultad de obtenerlo, ha determinado la variedad de formas de la tributación que la Hacienda explica y que la Administración procura hacer efectivas. Distínguense así los tributos: 1.°, en relación con las cosas que se piden, y son en *dinero* y en *especies;* 2.°, desde el punto de vista de la posición del obligado respecto del tributo, y se distinguen los *personales* en los que el contribuyente paga como persona y dado su poder contributivo, y los *reales* en los que aquél paga en cuanto es propietario ó representante económico del objeto, casa, industria, etc.; 3.°, según el carácter del servicio del Estado, que puede ser para la universalidad de los ciudadanos ó para algunos sólo, y son *generales* (llamados en sentido estricto *impuestos)* y *especiales* (que suelen denominarse *tasas);* 4.°, según el hecho á que la ley atiende para imponer el impuesto, y son sobre la *propiedad* ó sobre los *actos;* 5.°, según que se atienda á la renta ó la satisfacción de las necesidades, y son de *estimación* ó de y sobre el consumo y el gasto; 6.°, según el modo de hacerlos efectivos, *directos* é *indirectos;* 7.°, según la forma de hacer su distribución, siendo entonces de *repartición* ó de *cuota;* y 8.°, según el carácter *transitorio* ó *permanente*, en cuyo caso el tributo es *extraordinario* y *ordinario.*

7.—De todas estas clasificaciones, la de más importancia legislativa es la que distingue los impuestos en *directos* é *indirectos.*

8.—No es posible exponer aquí la naturaleza de los diferentes impuestos; indicaré cuáles son los principales. Según Wagner, hay en el concepto de *directos:* I. Impuestos sobre los productos é ingresos, que comprenden: 1.°, impuesto sobre los productos de las tierras *(territorial);* 2.°, impuesto

sobre los productos de los *fabricantes;* 3.°, impuesto sobre la *renta* del *capital* (sobre los *intereses);* 4.°, impuesto sobre las *industrias* (profesiones): 5.°, impuesto sobre los *salarios* ó sobre los *sueldos*, é impuesto sobre las ganancias *personales*. II. Impuestos *personales*. Comprenden: 1.°, impuesto de *capitación* ó personal *puro;* 2.°, impuesto de *clase*. III. Impuesto general sobre los *bienes (riqueza, capital)*. Entre los *indirectos*, tenemos: 1.°, el impuesto sobre los consumos; 2.°, el impuesto de Aduanas; 3.°, sobre transportes, etc., etc. (1).

9.—El sistema tributario español descansa en principios constitucionales de índole jurídica, se desenvuelve en esferas territoriales destintas, y comprende un variadísimo conjunto de contribuciones.

10.—Los principios constitucionales son: 1.°, la *proporcionalidad:* todo español está obligado á contribuir, *en proporción de sus haberes*, á los gastos del Estado, de la Provincia y del Municipio; 2.°, la *legalidad*, pues nadie tiene obligación de pagar contribuciones que no estén votadas por las Cortes ó por las Corporaciones autorizadas para imponerlas. (Constitución 1876, art. 3.°)

11.—Las esferas en que se desenvuelve el régimen tributario, son: 1.°, el Estado nacional: *Hacienda del Estado;* 2.°, las *Provincias* y los *Municipios: haciendas locales;* y 3.°, las *colonias*, cuyas haciendas, obra del Estado hoy por hoy, forman esferas tributarias distintas. Dejando para luego el régimen local, en el sistema tributario del Estado, se desarrollan los ingresos con un doble carácter: como *ordinarios* ó *normales*, y como *extraordinarios* y *transitorios*. Merced á las condiciones difíciles de España, el sistema tributario comprende: 1.°, un régimen de contribuciones calculado de modo normal—ordinarias;—2.°, un régimen de ingresos extraordinarios man-

(1) Véase mi *Administración política*.

tenidos por préstamos sobre *rentas* del Estado; y 3.°, un régimen de ingresos transitorios organizado como recargo de un tanto por ciento sobre las contribuciones ordinarias. Naturalmente, aquí sólo nos referimos al primero.

12.—El régimen tributario lo constituyen las *Contribuciones generales normales*. De todas ellas, las principales son, entre las *directas: A)* la *Contribución territorial*, de *inmuebles, cultivo* y *ganadería*. La determinación de esta contribución, hecha ya por la L. de 23 de Mayo de 1845, se ha ordenado declarándola de *cupo fijo* por la L. de 18 de Junio de 1885 y Reglamento de 30 de Septiembre del mismo año. Por la L. de Presupuestos de 1893 se dispuso la separación é independencia de las contribuciones urbana (edificios y solares), rústica y pecuaria. (V. Regl. de 24 de Enero de 1894.) Su organización administrativa entraña las operaciones necesarias: 1.°, para determinar la riqueza que concretamente grava, lo que se hace mediante la formación de las llamadas *Cartillas evaluatorias*, á falta de catastro parcelario, en las que se procura fijar la *utilidad líquida* de una hectárea de terreno, dada su clase, en cada localidad; 2.°, para fijar el tipo contributivo á deducir la utilidad líquida, habiendo fijado la ley (1888-89) los de 15,50 y 20,25 por 100 para la rústica y pecuaria, y 17,50 y 23 por 100 para la urbana, según que se trate de pueblos que hayan ó no presentado su declaración; 3.°, para averiguar la riqueza oculta y castigar á los ocultadores. En este punto (R. D. de 4 y 23 de Febrero de 1893) se han dictado disposiciones de investigación fiscal muy importantes, por las que se tiende á formar un *Registro* oficial (Inspección de la Hacienda). (Véase R. D. de 24 de Enero de 1894.) *B)* La *Contribución industrial y de comercio:* se exige por el mero ejercicio de industria, comercio, profesión, arte, oficio ó fabricación no exceptuados, estando sujetos á él todos los individuos ó personas jurídicas nacionales ó extranjeros. Las operaciones administrativas entrañan: 1.°, la declaración ó demostración del ejercicio de la industria; 2.°, la aplicación de las tarifas; 3.°, la formación del padrón y de la matrícula, y clasificación conveniente de las industrias sometidas ó exceptuadas; 4.°, las reclamaciones; 5.°, la cobranza, etc.

(véanse la L. de 16 de Junio de 1885; las de Presupuestos de 30 de Junio de 1892, 5 de Agosto de 1893, 30 de Junio de 1895; R. D., Reg. y tarifa de 28 de Mayo de 1896, etc.) *C)* El *Impuesto de derechos reales y transmisión de bienes;* grava el valor de toda clase de bienes al transmitirse ó manifestarse por contrato entre vivos ó por actos de última voluntad, contribuyendo á él las traslaciones de bienes inmuebles y de derechos reales; constitución, reconocimiento, modificación y extinción de éstos; transmisión de muebles por actos administrativos judiciales ó en virtud de contrato ante Notario; préstamos consignados en documento público, y los que se efectúen con garantía de efectos públicos ó valores comerciales, interviniendo agente ó corredor; anotaciones de embargos, etc. El *tipo de exacción* gira de ordinario como tanto por ciento sobre el valor de lo transmitido (LL. de 25 de Septiembre de 1892, 5 de Agosto de 1893, 30 de Junio de 1895 y 30 de Agosto de 1896, y Regl. de 1.° de Septiembre de 1896) (1).

13.—Entre los *indirectos* deben citarse: *A)* El *Impuesto de sello y timbre del Estado;* grava con tipo *fijo* ciertos actos, y con tipo *proporcional* otros que implican valor distinto. *B)* El de *Consumos,* que recae sobre ciertos artículos de comer, beber y arder. Su régimen administrativo entraña: *a)* la fijación del cupo proporcional; *b)* la cobranza que puede hacerse: 1.°, por Administración directa; 2.°, por conciertos gremiales; 3.°, por arriendo ó venta libre; y 4.°, por encabezamiento con las Corporaciones municipales; y *c)* la represión del fraude (véase la L. de 30 de Agosto de 1896 y Regl. de igual fecha).

14.—El sistema general de ingresos comprende los conceptos que vamos á expresar con la cantidad que producen, figuradas en millones de pesetas (1896-97). *Sección I.* DONATIVOS Y CONTRIBUCIONES DIRECTAS: del Rey (un millón), del clero (3), riqueza rústica y pecuaria (111), id. urbana (49), contribución industrial y de comercio (45), derechos reales y transmisión de bienes (34), de minas (3), sobre grandezas y títulos (no llega á

(1) Acebedo, *Legislación del impuesto de derechos reales.*

un millón), de cédulas personales (7), sobre sueldos, asignaciones, etc. (24), pagos del Estado, provincias y Municipios (5), arbitrios de puertos francos en Canarias (menos de uno), provincias forales (2), sobre la Deuda interior y valores mercantiles (3).—*Sección II.* CONTRIBUCIONES INDIRECTAS: Aduanas (124), derechos obvencionales de consulados (2), impuestos de consumos y sal (85), consumo de aguardientes, etc. (4), azúcares (20), artículos coloniales (11), viajeros y mercancías (13), timbre (49), guías de pólvora y explosivos (menos de uno).—*Sección III.* MONOPOLIOS Y SERVICIOS EXPLOTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN: tabacos (95), cerillas (4), Loterías (24), Casa de moneda (3), Giro mutuo (menos de uno), *Gaceta* (id.), Correos (id.), productos de Telégrafos y Teléfonos (id.), Establecimientos penales (id.)—*Sección IV.* PROPIEDADES Y DERECHOS DEL ESTADO: *a) Rentas.* Salinas de Torrevieja (menos de uno), minas (7), productos en administración de las fincas y rentas del Estado—varias—(1), rentas de bienes del clero (menos de uno), Cruzada (2), fincas de secuestros (menos de uno); *b) Derechos del Estado.* 20 por 100 de propios (menos de uno), 10 por 100 de aprovechamientos forestales (id.), consignaciones de Archivos y Bibliotecas (id.), asignación de empresas de ferrocarriles para inspección (uno), reintegro de gastos de depósitos de Aduanas (55), intereses de demora por producto de propiedades y derechos del Estado (menos de uno), pago por las Diputaciones de gastos de enseñanza (uno), renta de Institutos de segunda enseñanza (menos de uno), 10 por 100 de administración de partícipes (id.), 10 por 100 sobre arbitrios de pesas y medidas (id.), 5 por 100 de gastos de los recargos municipales (uno), honorarios de abogados del Estado en pleitos y demás, sentenciados á favor del Estado (menos de uno), reintegros de Ultramar por gastos de personal y material de archivos incorporados á Fomento (id.); *c) Ventas* por varios conceptos (4).—*Sección V.* RECURSOS DEL TESORO: redención del servicio militar (12), id. del de Marina (menos de uno), reintegro de ejercicios cerrados (2), custodia de depósitos (menos de uno), publicaciones oficiales (id.), eventuales (uno), y otros conceptos de poca importancia.

III.—*Deuda.—Crédito público.*

1.—Señalamos como otra fuente de riqueza posible del Estado, el *crédito público*, que implica la confianza que aquél inspira á los particulares de que cuenta con medios y voluntad para satisfacer sus obligaciones pecuniarias (Marzano). Mediante su *crédito*, el Estado contrae *deudas*, las cuales, según Stein, suponen por lo general el uso de *rentas* futuras para cubrir gastos *presentes*, ó como dice Geffeken, «el empleo actual de ingresos futuros (1).»

2.—El manejo del crédito del Estado debe estar predeterminado constitucionalmente, porque el hecho de acudir á él implica carga efectiva sobre el haber presente, y porque influye en la marcha de la economía social. Sólo la representación más inmediata del Estado—quizá el *Referendum*—es quien puede determinar la necesidad de acudir al crédito.

3.—La legitimación del recurso del crédito depende de las circunstancias. Dado el mecanismo financiero del Estado, lo fundamental es que siendo dicho recurso extraordinario, sólo debe acudirse á él para necesidades extraordinarias. Estas pueden ser de dos clases: pueden implicar un empleo del capital futuro del Estado, v. gr., para obras públicas, en cuyo caso la deuda contraída significa una car-

(1) Véase ob. cit. en el § 1.°; Dietzel, *Sistema de los empréstitos públicos;* Wagner, *Ordenamiento de la Economía financiera y crédito público* en el *Manual* cit. de Schonberg, IV; Adams, *Public Debts*, 1887; Messedaglia, *Dei prestiti publici*, 1850; Rica Salerno, *Teorie generale dei prestiti pubblici*, 1879

ga actual y futura reproductiva, ó bien pueden implicar gastos en razón: 1.°, de una gran calamidad pública: una guerra; y 2.°, de una mala administración, por imprevisión, inmoralidad, etc., etc., en cuyo caso la deuda supone carga grave improductiva.

4.—La *Deuda pública* representa una de las partes más interesantes del régimen financiero del Estado moderno. Esta importancia salta á la vista con sólo fijarse en los siguientes datos: asciende en efecto la carga por contribuyente en concepto de Deuda pública, á más de 20 francos por cabeza en Francia y Portugal; de 15 á 20 en Inglaterra, Holanda, Italia, Grecia; de 10 á 15 en Alemania, Austria Hungría, Bélgica, *España*, Turquía, Rumanía; de 5 á 10 en Dinamarca, Rusia, Servia; menos de 5 en Suiza, Suecia y Noruega.

5.—Las deudas del Estado entrañan diferentes formas. Stein distingue tres principales: 1.ª, la del empréstito contraído por el Estado, con la previsión de poder pagarle dentro del año económico corriente con ingreso ordinario; 2.ª, el que contrae la Administración, obligándose á restituir el capital, pero sin término fijo—Deuda flotante;—y 3.ª, el que se contrae sin obligarse á restituir el capital y sí sólo los intereses—Deuda consolidada.—Es más completa la clasificación de Marzano, el cual distingue como formas principales de deudas públicas: 1.°, la *consolidada* ó préstamos definitivamente ordenados y cuyo servicio figura en los gastos ordinarios del pasivo, pudiendo ser *redimibles* cuando el Estado se obliga á extinguir el principal y los intereses, é *irredimibles*, si sólo se obliga á pagar éstos; 2.°, la *flotante*, que comprende los préstamos que, no estando definitivamente ordenados, cambian continuamente en su importe,

pudiendo ser los préstamos *voluntarios* (en cuenta corriente, bonos del Tesoro), ó *forzosos* (papel-moneda, etc.)

6.—Pero es aún más completa la clasificación de Wagner. Divide primeramente las deudas, desde el punto de vista del Derecho administrativo, en: 1.° Deudas de *administración*, ó que resultan en la práctica administrativa de las funciones del Estado, para atender á ciertos servicios ordinarios. Tienen estas deudas carácter normal y no requieren autorización especial: el Estado, representado por sus funcionarios, se constituye deudor. A este orden, por ejemplo, pertenecen las reclamaciones de créditos contra la Hacienda, por quienes en la vida diaria se relacionan con ella. 2.° Deudas de *Hacienda* ó *financieras* ó que contrae la Administración general de la Hacienda: *a*) para procurarse medios extraordinarios con que atender á los servicios del Estado; *b*) para actuar sólo en el servicio de un presupuesto durante su período financiero, bien á causa de que los ingresos no cubran por el momento los gastos, bien porque sea necesario restablecer el equilibrio, roto por la baja de los ingresos ó aumento de los gastos. Luego Wagner divide las deudas desde el punto de vista de la *técnica financiera* en esta forma: *A*) Deudas *flotantes:* 1.°, procedentes de las operaciones de diversos ramos de la Hacienda, en los ingresos y gastos; 2.°, procedentes de las funciones especiales del Estado (depósitos judiciales, depósitos en las Cajas de ahorros.....); 3.°, procedentes de residuos pasivos que se arrastran de los ejercicios; 4.°, procedentes de préstamos contraídos á plazo breve, para reembolsarlos, ordinariamente, con los ingresos que se realicen más tarde; 5.°, papel-moneda del Estado, convertible. *B*) Deudas *consolidadas:* 1. Débitos *redimibles* (reembolsables) con las obli-

gaciones correlativas de amortización: *a*) *Redimibles* según un plan general de amortización fijado por la ley de toda la deuda ó de partes principales de ella. *b*) Reembolsables según un plan de amortización convenido. Para *a* y *b:* I, según el sistema del *fondo de amortización*. II, reembolsables mediante empleo de una suma de amortización ó de una cuota del capital del empréstito fijo. Para I y II: *aa*) mediante compra en Bolsa á precio corriente; *bb*) con reembolso á la par por sorteo. Para II: *cc*) con reembolso correspondiente con el pago de los intereses, según planes de lotería; *dd*) con reembolso en forma de renta temporal ó vitalicia. 2. Débitos de renta, sin obligación de amortizar en el deudor: *a*) Deudas de renta no denunciable ni redimible (perpetua). *b*) Deudas de rentas denunciables á un determinado tipo nominal (valor nominal). I. Sin obligación para el capital. II. Con simple obligación respecto del interés, sin contener promesa alguna de reembolso del capital (1).

C. Papel-moneda inconvertible y de curso forzoso.

7.—El crédito público en España se ha manifestado en diversidad de deudas. Hay, en efecto: 1.º, *deudas de Administración;* 2.º, *financieras*, siendo éstas unas *flotantes*, y las otras *consolidadas*, ya *amortizables*, ya *perpetuas*.

8.—Las deudas de Administración comprenden las que el Estado contrae en el desempeño regular de sus funciones, debiendo hacerse efectivas con arreglo á las leyes. (V. L. de Contabilidad, art. 16.)

9.—La Deuda *flotante* tiene en cada presupuesto un límite, en virtud de autorización legislativa: el último lo fija en la cuarta parte del importe del presupuesto de gastos, declarando que sólo en caso de guerra ó gran alteración del orden público

(1) Véase mi *Administración política*.

será lícito al Gobierno traspasar ese límite (art. 6.° de la L. de 30 de Agosto de 1896).

10.—En el concepto de deudas *consolidadas*, hay en España dos clases: 1.ª, Deuda perpetua del 4 por 100 (interior y exterior); y 2.ª, Deuda amortizable del 4 por 100. La *perpetua* procede inmediatamente de la ley de 29 de Mayo de 1882. La *amortizable* procede de la ley de 9 de Diciembre de 1881, que autorizó la primera emisión con interés de 4 por 100 anual y amortización trimestral por sorteos en cuarenta años. Hubo luego otra emisión (1891). Posteriormente, y para atender á las necesidades de la guerra de Cuba, se han creado *obligaciones del Tesoro sobre la renta de Aduanas*, habiéndose emitido, por virtud de la autorización de la ley de 10 de Julio de 1896, hasta 250 millones de pesetas en obligaciones al portador de 500 nominales á un tipo de emisión de 93 por 100. Estas obligaciones constituyen Deuda amortizable en ocho años por sorteos trimestrales. La Deuda pública, al tenor de los artículos 86 y 87 de la Constitución del Estado, se halla bajo la salvaguardia de la nación. Como garantía inmediata de la Deuda amortizable, están las *reservas* de contribuciones hechas en el Banco de España.

11.—En los presupuestos se reconoce la existencia de las deudas como deudas del Estado y del Tesoro. En el primer concepto figuran las *perpetuas* ya citadas y otras y las amortizables—excepto las de obligaciones de Aduanas—y representan una carga anual de 287.771.000 pesetas. Las deudas del Tesoro se figuran en 30.359.870. Hay además las *cargas de justicia*.

CAPITULO II

ORDENACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA HACIENDA

1.—Expuesta la doctrina de la relación financiera, procede indicar el desarrollo adecuado de la acción administrativa para hacerla efectiva. En general, puede decirse que es obra de la Administración efectuar las operaciones que exige la vida económica del Estado, como Estado oficial, á partir de la determinación legal del gasto y de la fijación del correspondiente ingreso, hasta la realización práctica de éste y la satisfacción definitiva y oportuna de aquél. Pero la condición jurídica del Estado, su carácter representativo, la índole técnica del servicio financiero y la complejidad de las operaciones que pide, hacen que la obra de la Administración económica: 1.°, tenga que efectuarse por organismos apropiados; 2.°, se realice y practique con sujeción á leyes, á las que la Administración debe acomodarse; y 3.°, se someta á la inspección jurisdiccional y legislativa en la rendición de sus cuentas. Ahora bien: la exposición de la *Administración económica* propiamente dicha entraña la indicación de todo esto (1).

2.—La constitución de un organismo de la Hacienda del

(1) *Bibliografía:* obs. cits.; Stourm., *Le Budget.*

Estado es una necesidad reconocida y satisfecha en el Estado contemporáneo.

Queda dicho ya en la *Primera parte* de este TRATADO que el organismo oficial de la función administrativo-económica de los Estados es el *Ministerio de Hacienda*. «El Ministerio de Hacienda, dice Wagner, es hoy, por lo común, una oficina central coordinada con las otras superiores del Estado (Ministerios), bajo la dirección de un jefe, el *Ministro de Hacienda*. responsable ante el jefe del Estado, y, en los *Estados constitucionales*, ante el Parlamento.» Sus funciones principales son: la dirección, administración é inspección supremas de la economía financiera del Estado; la preparación de las leyes orgánicas (financieras), y las relativas á los impuestos; la formación del presupuesto (preparación), y, por fin, su ejecución por medio de órdenes ó decretos ministeriales. La organización del Ministerio de Hacienda es muy análoga en los distintos Estados (tomo I, pág. 390; la organización territorial de hacienda en España véase en el tomo I, pág. 443).

3.—La necesidad de una ley en la manifestación administrativa de la gestión económica, la imponen: 1.º, el carácter mismo de lo económico, que pide cálculo, previsión, ordenación en suma; 2.º, la índole representativa de la Administración, que debe recibir, determinados por los órganos de la conciencia social, la necesidad y el medio (gasto é ingreso). A esta exigencia responde, en los Estados modernos, la formación de los presupuestos ó estados de previsión, en los que se determinan, de una parte, los gastos que implican las necesidades del Estado, y de la otra los ingresos ó medios para satisfacerlos. Pero el presupuesto no tiene sólo esta significación económica, sino que también la tiene: 1.º, *política*, por ser el modo de formular en cifras las aspiraciones del todo social; y 2.º, *jurídica*, en

cuanto que siendo aquél obra legal, que implica una previa determinación obligatoria de la vida de la Hacienda, supone una norma jurídica, para la conducta de los representantes del Estado que han de aplicarlo.

4.—La formación del presupuesto entraña varias cuestiones de transcendencia administrativa. Figura en primer término la relativa á la constitución del presupuesto como servicio del Estado. «El presupuesto único—dice Wagner—de ingresos y de gastos de una Hacienda pública, que responda á las exigencias de la moderna economía financiera, es el que, en lo posible, comprenda *todos los ingresos* que aportan á la Hacienda sumas de dinero, y *todos los gastos*. De este modo, todos los ingresos y salidas, al menos en la contabilidad, pasarán por los libros de la Hacienda pública, concentrándose en *una sola* caja.» Este principio, sin embargo, no se realiza en los diferentes países plenamente. Ni es fácil, ni acaso necesaria, la unificación de los presupuestos, pues: 1.°, la constitución de la Hacienda del Estado no debe acabar con las locales que piden su presupuesto; y 2.°, la unificación no puede impedir que circunstancias especiales aconsejen la formación de presupuestos especiales, independientes.

5.—Otra cuestión es la de si los presupuestos deben contener en los ingresos y en los gastos, todos los gastos de administración y de ejercicio, y los de percepción de ingresos por tasas é impuestos (presupuesto *bruto*), ó bien sólo el remanente de los ingresos, deducidos esos gastos. En un principio, algunos Estados presentaban sus presupuestos de este último modo; pero hoy predomina el primero, el más propio «para una buena Administración de la Hacienda» (Leroy Beaulieu), siendo además de absoluta necesi-

dad que aquellos gastos figuren, para juzgar del valor económico y técnico de la Administración (Wagner).

6.—Debiendo conformarse los presupuestos al mecanismo de la satisfacción económica de las necesidades del Estado, pueden aquéllos, como éstas, ser ordinarios ó extraordinarios; es decir, que reflejan la marcha de los ingresos y de los gastos de un modo normal, ó bien que se hacen por una sola vez y para una necesidad extraordinaria.

7.—Problema importante respecto del presupuesto ordinario es el de su *duración:* suele durar un año. «Lo aconsejan así, dice Wagner, consideraciones de índole política, y, sobre todo, otras de prudencia, ya que un período mayor traspasaría los límites en que pueda moverse una previsión inteligente y segura.»

8.—La preparación del presupuesto compete á la *Administración financiera (Ministerio de Hacienda)*, con el concurso de los demás departamentos ministeriales. Este procedimiento de preparación es general. En Francia, en Inglaterra, en Prusia, en Italia, en Rusia, en *España*, es el Poder ejecutivo, quien prepara el presupuesto. Lo aconseja así el tratarse principalmente de una operación técnica, que exige el conocimiento de la mecánica económica de los servicios, y la distribución adecuada de los ingresos necesarios.

9.—La aprobación del presupuesto como obra legislativa del orden económico, corresponde á la representación más directa de los Estados. Dada la estructura política de los modernos, esa aprobación se hace por los Parlamentos ó Asambleas legislativas, teniendo en cuenta que éstas, especialmente las *populares*, se reputan la representación directa é inmediata de la opinión pública, y, por tanto, las

llamadas á decidir respecto de las necesidades del país y de los medios para satisfacerlas; además, el presupuesto, formalmente considerado, es una ley *(derecho económico* del Estado). Ahora bien: como el Parlamento es el órgano del Poder legislativo, infiérese que debe intervenir en la ordenación jurídica del presupuesto.

10.—Aun cuando la intervención del Poder ejecutivo y del legislativo, en la obra del presupuesto, puede estimarse como general en los Estados, cambia la forma de esta última. A este propósito, es preciso distinguir el criterio inglés del de los demás Estados europeos. «El presupuesto del Estado en Inglaterra se divide en dos partes: una permanente, fundada en leyes ordinarias, y la otra variable y sometida al voto anual del Parlamento..... Los límites entre las dos partes cambian de tiempo en tiempo; pero lo general es que la parte estable *(consolidated fund)*, sustraída á la intervención anual del Parlamento, se componga de los capítulos relativos á aquellos servicios á que se atribuye cierto carácter de seguridad, independencia y continuidad v. gr., deuda pública, lista civil, sueldos de magistrados y otros. En cambio, la parte variable, sometida á la discusión anual del Parlamento, la constituyen las partidas destinadas al Ejército, la Marina, la Administración civil y la financiera (1).» En otros países de Europa no se obra así: la intervención parlamentaria anual es total. Quizá es más aceptable el primer sistema, ya que en rigor ciertos gastos no exigen la aprobación anual periódica; pero habría que dejar en todo caso á salvo la iniciativa parlamentaria para modificarlos.

(1) Rica Salerno, ob. cit., pág. 112.

11.—En España, respecto de los presupuestos, hay: *a)* principios constitucionales relativos á la formación anual del ordinario; *b)* disposiciones relativas á su contextura y la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 25 de Junio de 1870, con las reformas introducidas en 25 de Junio de 1880 y 31 de Diciembre de 1881, mas los artículos del proyecto de ley, puestos en vigor por el art. 26 de la ley de Presupuestos de 1893-94, en lo relativo á los presupuestos. Las reglas generales á que el presupuesto obedece son las siguientes: 1.ª La ley de vida económica de la Hacienda para su regular administración es el presupuesto *ordinario* por un año, ó el *extraordinario* si lo hubiere. 2.° La estructura del presupuesto es como sigue: divídese en dos partes: 1.ª, *los gastos*, entre los cuales se incluyen las obligaciones generales, divididos en secciones (Casa Real, Cuerpos Colegisladores, Deuda pública, Cargas de justicia, Clases pasivas), y las obligaciones de los departamentos ministeriales, (véase el capítulo anterior, § 2.°, núm. 9); 2.ª, *los ingresos,* divididos también en *secciones*, y comprensivos de los donativos, contribuciones directas é indirectas, monopolios y servicios explotados por la Administración, propiedades y derechos del Estado y recursos del Tesoro. El resumen comparativo de gastos é ingresos da por resultado el presupuesto *nivelado* si son idénticos, con *superabit* si exceden los ingresos á los gastos, y con *déficit* si son inferiores aquéllos á éstos. 3.° El presupuesto se forma según queda dicho. Lo presenta á las Cortes el Ministro de Hacienda, acompañando un estado de lo recaudado y pagado, y lo por recaudar y pagar en el año anterior; un estado de la Deuda flotante y otro de la cartera del Tesoro; y un inventario de las propiedades, fincas y derechos reales del Estado. 4.° La aprobación del presupuesto corresponde á las Cortes, teniendo en cuenta que las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentan primero al Congreso de los Diputados (art. 42 de la Const.) Según la Constitución, todos los años el Gobierno presentará á las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para satisfacerlos, como asimismo las cuentas de la recaudación é inver-

sión de los caudales públicos, para su examen y aprobación. Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico (de Junio á Junio) siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos, aprobados y votados por las Cortes y sancionados por el Rey (Const. de 1876, art. 85). El art. 1.º de la ley de 31 de Diciembre de 1891 suprimió del presupuesto las resultas de ejercicios cerrados por ingresos y gastos.

12.—Entrando ya en la práctica administrativa, debe advertirse que el presupuesto limita la acción del Poder administrativo señalando su esfera. El Gobierno, en efecto, no puede suprimir ni modificar los recursos votados por el Parlamento, é incurre en responsabilidad el Ministro que ordene gastos no autorizados. Pero como puede acontecer que surja la necesidad de un gasto, para el cual no haya crédito legislativo, ó el que hubiera sea insuficiente, en este caso en España el Gobierno debe presentar á las Cortes un proyecto de ley, bien pidiendo crédito extraordinario, bien suplemento de crédito. Si las Cortes no están reunidas y el gasto es urgente, el Gobierno lo acuerda bajo su responsabilidad, haciendo una transferencia de crédito si resultan sobrantes en otros capítulos de la Sección á que el gasto corresponda. Estas transferencias se acuerdan en Consejo de Ministros oyendo á la Sección de Hacienda del Consejo de Estado; si no hubiese sobrantes, el Consejo de Ministros acuerda conceder un crédito extraordinario, oyendo al Consejo de Estado, y cubriendo provisionalmente el importe con la Deuda flotante (art. 27 de la ley de Contabilidad).

13.—El desarrollo de la Administración económica se verifica por la ordenación de los *gastos* en cada Ministro, con relación al presupuesto de su departamento, y según la ley. La ordenación de los *pagos* con cargo á las cajas públicas corresponde al Ministro de Hacienda, desempeñando esta función por delegación suya el Director general del Tesoro (véase el Regl. de la Ordenación de pagos de 24 de Mayo de 1891), y habiendo para facilitar el servicio Ordenaciones secundarias. La Ordenación general pone en práctica efectiva el presupuesto,

pues ella determina los créditos que las secundarias pueden utilizar, lleva la cuenta corriente de los capítulos y artículos de los presupuestos, autoriza, en caso de urgencia, ciertos anticipos y dispone el orden de los pagos.

14.—Las garantías de la buena gestión de la Hacienda están: 1.°, en la existencia de una Intervención general del Estado, cuya misión es fiscalizar los actos de la Administración pública, que produzcan ingresos ó gastos, intervenir la ordenación y ejecución de los ingresos y pagos, llevar la contabilidad del Estado, formar las cuentas generales, etc.; 2.°, en la forma legal de la contabilidad, que habrá de ser por *partida doble*, debiendo los distintos funcionarios que tengan á su cargo servicios de pagos é ingresos, rendir cuenta mensual á la Intervención general para la formación de la general, que ha de remitir dentro de los siete meses de la terminación de cada presupuesto, al Ministerio de Hacienda, para su presentación á las Cortes y al Tribunal de Cuentas (véanse los arts. 63 á 67 del proyecto de L. de Contabilidad, puestos en vigor por la L. de presupuestos de 1893-94, y Regl. cit. de 1891); 3.°, en la fiscalización parlamentaria que se ejerce en virtud del derecho de censura de las Cortes; 4.°, en la jurisdicción especial de cuentas, que corresponde al Tribunal de las del Reino, á quien compete el examen y juicio de las del Estado, siendo su fallo ejecutorio según la ley, dada su jurisdicción especial para perseguir las responsabilidades por pagos indebidos, alcances, malversaciones y desfalcos, sin perjuicio de la intervención de los Tribunales ordinarios en caso de delito (véase tomo I, página 408); 5.°, en la ulterior intervención de las Cortes, á quien corresponde en último término la aprobación de las cuentas (art. 25 de la Const.)

15.—Queda aún un punto de vista que considerar para completar esta exposición. Me refiero á la manera de producirse la Hacienda, en sus relaciones jurídicas con los particulares. Por de contado, la *Hacienda* del Estado vive sometida á las reglas constitucionales y legales, que determinan la esfera propia de la gestión administrativa. En primer término, la Constitución, en su art. 86, dispone «que el Gobierno necesita estar

autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales á préstamo sobre el crédito de la nación;» principio confirmado por la L. de Contabilidad de 1870 en su art. 6.°, que prohibe enajenar ni hipotecar derechos de la Hacienda sino por una ley, debiendo existir autorización para el arrendamiento de las rentas públicas. Pero moviéndose la Hacienda dentro de los principios constitucionales y legales, entraña relaciones económicas con los particulares, pudiendo producirse situaciones especiales de la Hacienda, como deudora ó acreedora. Ahora bien: las leyes determinan las reglas á que las relaciones jurídicas de la Hacienda, en estos casos, deben someterse. Según ellas: 1.° Ningún Tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del Estado (art. 16, L. de Contabilidad de 1870). 2.° Los créditos contra la Hacienda prescriben de un modo especial: si son por daños y perjuicios, no se admite gubernativamente la reclamación pasado el año: queda el recurso ante los Tribunales, que prescribe á los dos años (id., art. 18); si se trata de créditos sin reconocer y liquidar, prescriben si dentro de los cinco años no se hubiese solicitado reconocimiento y liquidación (id., art. 19); respecto de los liquidados y de ejercicios cerrados, véase L. de 31 de Diciembre de 1881, art. 7.° 3.° La Hacienda, en el concepto de acreedora, tiene derecho de protección por sus créditos, en concurrencia con otros acreedores, salvo las excepciones que señala en esto el art. 13 (véase, no obstante, lo dispuesto en los arts. 1.921 al 1.925 del Código civil). 4.° Los créditos á favor del Estado prescriben á los quince años (L. de 31 de Diciembre de 1881, art. 7.°; Inst. de 12 de Mayo de 1888, art. 10). 5.° Para someter á juicio de árbitros contiendas sobre derechos de la Hacienda, es preciso una ley (art. 7.°, L. de 1870). 6.° Las contiendas sobre incidencias de subastas ó de arrendamiento de bienes y propiedades del Estado, se ventilan ante las Corporaciones respectivas; las que versan sobre *dominio* ó *propiedad* en su aspecto contencioso, pasan á los Tribunales de justicia (id., artículo 15).

16.—La Hacienda no somete su acción como reclamante de

las deudas procedentes de contribuyentes y otros responsables por la cobranza de los descubiertos liquidados á su favor, al procedimiento judicial: aplícase un procedimiento administrativo, que se sigue por vía de apremio (Inst. de 12 de Mayo de 1888). El apremio implica un procedimiento ejecutivo despachado en forma legal, contra el deudor de la Hacienda, actuado por los agentes delegados de la Administración, los cuales pueden decretar el embargo de bienes, expedir mandamiento de anotación preventiva en el Registro de la propiedad y venderlos, ó proceder contra fincas, rentas ó sueldos hasta obtener el reintegro de los créditos. (V. R. D. de 27 de Agosto de 1893).

CAPITULO III

LAS HACIENDAS LOCALES (PROVINCIAS Y MUNICIPIOS)

1.—La Administración de la Hacienda en los Estados nacionales modernos abarca, no sólo la del llamado Estado por antonomasia, sino también la de las entidades locales. «Por tal razón, dice Reitzenstein, á la doctrina de la Hacienda del Estado es preciso añadir, como elemento *integrante*, la de las haciendas locales (1).»

2.—El límite de la vida financiera de las entidades locales puede señalarse desde dos puntos de vista. «De un lado, dice el autor citado, la Hacienda no es más que un aspecto de la actividad de los cuerpos locales; está en íntima relación con la esfera administrativa de estos cuerpos, hallándose subordinada á su definición en gran parte;» por otro, dada la situación de las entidades locales en el Estado, se impone como principio de armonía, el que los medios económicos de aquéllas y su régimen financiero, se subordinen á las exigencias administrativas nacionales.

3.—Para comprender la naturaleza propia de las entida-

(1) *Bibliografía:* obs. cits. en el cap. I, § 1.°; Reitzenstein, *Finanze locali* en el *Manual* cit. de Schonberg, IV; obs. citadas de Gneist; Probyn, *Local Government and taxation*; Goschen, *Reports and speeches on local taxation*, 1872; Ellena. *Sulle finanze locali*, etc.

des locales como esferas de Administración, me remito al tomo I, sección 3.ª, capítulo V. Lo importante aquí es indicar que las entidades locales que consideramos como sujetos de relaciones del orden financiero, son aquéllas que tienen una existencia política territorial, corporativa, necesaria, y que por su personalidad, aunque subordinada al Poder central, son capaces de tener Administración propia. Tienen este carácter las Parroquias, las Uniones de Parroquias, los Condados, los Burgos, en Inglaterra; las Comunes y los Departamentos, en Francia; Comunes, Bailiages, Círculos, Distritos y Provincias, en Alemania; Comunes y Provincias, en Italia; Municipios y Provincias, en España, etc., etc.

4.—La Administración de la Hacienda local entraña: 1.°, los problemas mismos de la Hacienda del Estado; 2.°, los que resultan de la situación de subordinación, absoluta ó relativa, en que ante el Estado se encuentre.

5.—En efecto, la Administración de la Hacienda local depende: 1.°, de la doctrina de sus *gastos;* 2.°, de la doctrina de sus *medios económicos*, y su función administrativa se reduce á la gestión económica del gasto y del ingreso.

6.—Lo especial y característico de la Administración de la Hacienda local surge, desde el momento en que es preciso acomodar su acción económica, á las condiciones de subordinación ó coordinación respecto del Estado, cambiando naturalmente en razón: 1.°, de la mayor ó menor extensión de los fines de la vida local; 2.°, de la autonomía de que goce; 3.°, de su complejidad.

7.—Sin detenernos á exponer aquí la doctrina de los fines de la vida local en general, pues cambian mucho de pueblo á

pueblo, y circunscribiéndonos en este punto á España, queda dicho que los organismos locales, que constituyen verdaderos *sujetos* de la Hacienda, son las Provincias y Municipios. La finalidad económica de las provincias, aun cuando éstas por su naturaleza tienen un carácter total, hállase en España predeterminada por la Ley provincial en los arts. 73 á 77 (véase tomo I, pág. 451). El art. 115 señala los servicios obligatorios á que deben atender con sus recursos. Son aquéllos: 1.°, personal y material de sus oficinas y dependencias, y establecimientos provinciales de Beneficencia, Sanidad é Instrucción pública; 2.°, conservación y administración de las fincas de la provincia; 3.°, construcción, conservación y administración de las obras públicas; 4.°, suscripción á la *Gaceta de Madrid* y *Colección legislativa;* 5.°, fondo de imprevistos y calamidades públicas; 6.°, anuncios, impresiones y otros gastos necesarios ó convenientes; 7.°, todos los demás gastos que clara y terminantemente exijan ésta y otras leyes á la provincia; 8.°, gastos de representación del Presidente.

8.—La finalidad económica de los Municipios se halla prefijada en el núm. 1 del art. 84 de la Constitución, y desarrollada en los arts. 72, 73 y 134 de la Ley municipal (véase tomo I, pág. 475).

9.—Desde el punto de vista financiero y administrativo-económico, tiene mayor importancia la determinación de los *recursos*, *medios* ó *ingresos* con que las entidades locales deben atender á sus necesidades. Problema es éste que preocupa á los hacendistas y hombres de Estado, porque en él es en donde prácticamente se resuelve el criterio imperante, en la determinación del régimen económico local, frente al nacional. Consideradas las entidades locales como personas capaces de relaciones económicas, tienen las mismas fuentes de ingresos que el Estado, á saber: *dominio público* y *fiscal*, *ingresos patrimoniales*, *tributos* y *crédito*. De

un lado, es cuestión la libertad mayor ó menor que las entidades locales pueden tener: 1.°, en la formación de los bienes del dominio público; 2.°, en la Administración del dominio fiscal: de otro lo es la forma según la cual deben determinarse los impuestos. El sistema más general parece ser, el que subordina el régimen tributario local á la necesidad de armonizarle con el del Estado, combinando los ingresos que las entidades locales tienen, de esta manera: por la fijación de sobreimpuestos, céntimos adicionales ó recargos de los impuestos generales, y por la determinación legal de arbitrios especiales, que las representaciones locales pueden imponer (1).

10.—En España las provincias y los Municipios cuentan con recursos propios, provenientes de las tres fuentes indicadas, en esta forma: *Dominio, bienes.*—Las provincias y los Municipios tienen bienes de uso público y patrimoniales. Son bienes de uso público, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes, aguas públicas, paseos y obras públicas de servicio general, costeados por los pueblos ó provincias; los demás bienes son patrimoniales (arts. 343 y 344 del Código civil).

11.—Los bienes patrimoniales de las provincias consisten en los edificios, muebles y valores públicos que posean. Los bienes de propiedad de los Municipios no siempre pueden considerarse como fuente directa de ingresos. El Sr. Santamaría hace una distinción, con fundamento legal aceptable, entre bienes *comunes* que pertenecen á los pueblos para su aprovechamiento, y de *propios*, que pertenecen al Municipio como parte de su patrimonio; estos últimos son los que determinan ingreso en el riguroso sentido financiero. En los *comunes* se ha de distinguir los bienes de uso público comunal de los bie-

(1) Marzano, ob. cit.

nes comunales de los pueblos, cuyo aprovechamiento se hace por los Ayuntamientos con arreglo á la Ley municipal, artículos 26, 72 y 73.

12.—Para la gestión de los bienes patrimoniales debe tenerse en cuenta que es atribución de los Ayuntamientos y Diputaciones su custodia y conservación, debiendo consultarse los arts. 72 á 82 y 85 de la Ley municipal, y 74, 77, 98, 110 y 115 de la provincial.

13.—El régimen tributario local se ha de desenvolver, según el art. 84 núm. 4 de la Constitución, determinando las facultades de las Corporaciones locales «en materia de impuestos, á fin de que las provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.» Veamos ahora separadamente el régimen de los recursos que en el concepto de tributos tienen: 1.°, las provincias; y 2.°, los Municipios.

14.—Dice el art. 117 de la Ley provincial: «Para cubrir sus gastos (presupuestos provinciales), la Diputación utilizará los recursos que procedan, así de rentas y productos de toda clase de bienes, derechos ó capitales que por cualquier concepto pertenezcan á la provincia ó á los establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones ó servicios costeados de sus fondos. *Si éstos no fueran suficientes, la Diputación verificará por el resto un repartimiento entre los pueblos de la provincia, en proporción de lo que por contribuciones directas y por el impuesto de consumos pague cada uno al Tesoro.* Esta cuota será incluída en el presupuesto de cada pueblo, y su importe ingresará íntegro en la Depositaría provincial.» Y añade el 119: Las provincias que de antiguo hayan utilizado algún arbitrio especial, ordinario ó extraordinario, con la aprobación del Gobierno y la aquiescencia de los pueblos de su demarcación, podrán continuar aplicando sus productos á cubrir las atenciones de su presupuesto. Las Diputaciones provinciales podrán establecer, con la aprobación del Gobierno y el consentimiento de los pueblos, arbitrios de la misma índole y de fácil recaudación.

15.—Según el art. 135, los gastos comprendidos en los pre-

supuestos municipales serán cubiertos con los ingresos que autorizan la ley municipal, la general de Presupuestos del Estado y demás disposiciones, sin continuar los Ayuntamientos en la obligación de subordinarse al orden del art. 136, el cual dice que los ingresos serán: «1.°, rentas y productos procedentes de bienes, derechos ó capitales que pertenezcan al Municipio ó á los establecimientos de Beneficencia, Instrucción y otros análogos; 2.°, arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, obras ó industrias, los aprovechamientos de policía urbana y rural, y multas é indemnizaciones; 3.°, un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados, en proporción á los medios de cada uno; 4.°, impuestos sobre artículos de comer, beber y arder. Los Ayuntamientos de poblaciones mayores de 200.000 habitantes, si renuncian al repartimiento general, podrán acudir á otros impuestos, recargos ó arbitrios además de los enumerados en las leyes, con la aprobación del Gobierno, que oirá al Consejo de Estado.» Debe consultarse para el 2.° ingreso el art. 137 de la L. municipal; para el 3.°, el 138, y para el 4.°, el 139. Los principales recargos que los Municipios pueden imponer sobre impuestos de carácter general, son: 1.°, el 16 por 100 en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería; 2.°, el 16 por 100 en la industrial y de comercio; 3.°, el 50 por 100 en las cédulas personales; 4.°, el 100 por 100 en el impuesto de consumos.

16.—La ley económica de la Hacienda local implica la formación de sus estados de previsión, el régimen de pagos y cobros, y la rendición de cuentas. No hay para éstos tres momentos de la vida financiera criterio uniforme, pues depende de la amplitud con que en su organización se haya manifestado, la autonomía ó la centralización.

17.—El régimen administrativo económico español de las entidades locales descansa en principios constitucionales y legales. En primer término está, el de que la regulación de la relación financiera ha de ser siempre objeto de un presupuesto,

debiendo advertir que, según la Constitución, todo lo referente á presupuestos y cuentas de las Corporaciones provinciales y municipales ha de publicarse (art. 84). Por otra parte, se ha de considerar aplicable á la Hacienda local la Ley de contabilidad, en cuanto no se opongan las respectivas Leyes orgánicas; la contabilidad se lleva por partida doble (R. O. de 31 de Mayo de 1886). Los presupuestos pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los presupuestos ordinarios provinciales son los que anualmente forman las Diputaciones, y comprenden los gastos que han de hacerse y los ingresos con que se cuenta para cubrirlos. Los gastos deben distribuirse ante todo en las atenciones que se reputan necesarias por la ley. Estos presupuestos los aprueban las Diputaciones dentro de los quince primeros días de Abril, el ordinario, y en Febrero el *adicional*, ó sea presupuesto que comprende las resultas del ordinario, y que dura seis meses. Los presupuestos aprobados por las Diputaciones se remiten al Ministerio de la Gobernación para corregir las extralimitaciones que hubiese, é impedir que perjudiquen los intereses generales. Si el Gobierno no dictase resolución antes de 15 de Abril en el ordinario, y 15 de Junio en el adicional, rigen las aprobadas por las Diputaciones.

18.—La aplicación del presupuesto corresponde á la Diputación, y no estando reunida, á la Comisión provincial; ordena los pagos el Presidente elegido, ó quien haga sus veces. La Diputación censura y aprueba las cuentas, que se remiten al Tribunal de Cuentas para su revisión y aprobación definitiva.

19.—El Municipio tiene también su presupuesto anual ordinario, que ha de contener los recursos para atender los servicios necesarios al tenor de la Ley municipal; tiene, además, un presupuesto adicional (seis meses) al ordinario. Los presupuestos municipales los forma el Ayuntamiento y los aprueba la Junta municipal. El presupuesto ordinario debe ser comunicado al gobernador el día 15 de Marzo, para que corrija las extralimitaciones legales. Hay recurso ante el Gobierno contra la decisión del gobernador. El Gobierno debe resolver, en el término de sesenta días, oyendo al Consejo de Estado.

20.—Lo relativo á recaudación, administración é inversión

de los fondos municipales, práctica del presupuesto, corre á cargo de los Ayuntamientos. Es Ordenador de pagos el Alcalde. El Ayuntamiento fija las cuentas, que censura y aprueba la Junta municipal. Si las cuentas no excediesen de 100.000 pesetas, las aprueba el gobernador, oída la Comisión provincial; y si excediesen de esta suma, el Tribunal de Cuentas, previo informe del gobernador y de la Comisión citada.

SECCION TERCERA

DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FUERZA ARMADA

CAPITULO PRIMERO

LA FUERZA ARMADA DEL ESTADO.—SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL RECLUTAMIENTO DEL EJÉRCITO

1.—Siempre y en todo lugar, la oposición con que las sociedades han tropezado en su proceso de integración y de expansión territorial y psicológica, ha promovido la formación, más ó menos específica, de una fuerza armada agresiva ó defensiva, ó meramente interna y de pura ordenación social (1). «Las luchas internas y externas, dice Schaffle, han determinado el desenvolvimiento de la técnica administrativo-militar del Estado: ante los peligros amenazadores de los enemigos internos y externos, los elementos directivos de la sociedad, á cuyo cargo se halla la conservación social, sienten la necesidad de fundir las fuerzas personales y patrimoniales de la sociedad toda, en un grande, complejo y compacto *poder militar* (2).»

(1) *Bibliografía:* Stein, *Hand.* cit., I, págs. 268 y siguientes; *Die Lehre vom Heerwesen*, 1872; Ratzenhofer, *Die Staatswehr*, 1881; Gumplowicz, *Verwaltungslehre*, págs. 59 y siguientes; Rochaux, *De l'autorité militaire*, 1896; Hauriou, ob. cit., pág. 567; Persico, ob. cit., II, pág. 145; Loris, obra citada, pág. 170; Santamaría, ob. cit., pág. 472.

(2) Ob. cit., II.

CAPITULO PRIMERO

LA FUERZA ARMADA DEL ESTADO.—SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL RECLUTAMIENTO DEL EJÉRCITO

1.—Siempre y en todo lugar, la oposición con que las sociedades han tropezado en su proceso de integración y de expansión territorial y psicológica, ha promovido la formación, más ó menos específica, de una fuerza armada agresiva ó defensiva, ó meramente interna y de pura ordenación social (1). «Las luchas internas y externas, dice Schaffle, han determinado el desenvolvimiento de la técnica administrativo-militar del Estado: ante los peligros amenazadores de los enemigos internos y externos, los elementos directivos de la sociedad, á cuyo cargo se halla la conservación social, sienten la necesidad de fundir las fuerzas personales y patrimoniales de la sociedad toda, en un grande, complejo y compacto *poder militar* (2).»

(1) *Bibliografía:* Stein, *Hand.* cit., I, págs. 268 y siguientes; *Die Lehre vom Heerwesen*, 1872; Ratzenhofer, *Die Staatswehr*, 1881; Gumplowicz, *Verwaltungslehre*, págs. 59 y siguientes; Rochaux, *De l'autorité militaire*, 1896; Hauriou, ob. cit., pág. 567; Persico, ob. cit., II, pág. 145; Loris, obra citada, pág. 170; Santamaría, ob. cit., pág. 472.

(2) Ob. cit., II.

2.—No es del caso discutir la legitimidad del criterio de lucha á que la formación de ese poder responde, ni tampoco de criticar las consecuencias que ello acarrea en la estructura del Estado y en las relaciones de sus miembros. En el respecto del Derecho administrativo, basta consignar el hecho persistente de la formación del poder militar, como una manifestación de las funciones del Estado, y el de la constitución de su órgano ó institución—la fuerza armada.—La existencia de ésta, sea cual fuere el motivo, es suficiente para que la Administración tenga, como objeto de su actividad conservadora, dicha fuerza armada.

3.—Sin duda, no siempre pudo estimarse la fuerza armada como un asunto del derecho político, ya que no siempre se estimó como un elemento de la constitución del Estado. Antes, dice Stein, la fuerza militar, ó era una fuerza territorial incoherente, ó dependía del Monarca, con un carácter pasivo, en cuanto se hallaba sometida á su voluntad absoluta. Pero desde el momento en que las instituciones políticas, de personales, patrimoniales ó absolutas, se han transformado en representativas; desde el momento en que las naciones se afirman como personalidades colectivas, despertándose en las grandes masas sociales la conciencia de su participación en la vida política, ya el negocio de la defensa territorial y el de organizarse para este fin, no puede ser negocio privado, sino político. Ciertamente, pueden imaginarse circunstancias en las cuales la posesión plena de la conciencia nacional por el pueblo, y el reconocimiento expreso del carácter representativo del Estado, se traduzcan sólo en instituciones pacíficas y libres; pero dada la manera como en lo internacional se definen las soberanías políticas, la necesidad impone á las naciones

el cuidado de estar apercibidas para la defensa, mientras que, por otra parte, la estructura del Estado político y las funciones interiores que desempeña, para mantener el orden, le imponen de hecho la carga de organizar un poder militar: en suma, el peligro exterior y la amenaza interior, junto con el criterio reinante respecto de la función coactiva del Gobierno, determinan en el Estado moderno, la formación de la *fuerza armada*.

4.—Esta fuerza armada—ejército terrestre y marítimo—se estima por lo general, en los pueblos modernos, como una institución nacional, como un gran interés patriótico, por cuanto á su cuidado corren cosas tan ocasionadas á suscitar las pasiones y sentimientos, que se reputan de ordinario más nobles, como la defensa exterior y la integridad territorial. Cambiando los términos, cuya colocación natural exige que la fuerza armada sea sólo un medio, llegan algunos á hablar de la formación de la misma como de un fin del Estado: fin de *potencia nacional* (Holtzendorff).

5.—Aun cuando haya en todo esto exageración, es lo cierto que en el sistema político-administrativo de las naciones modernas, se ofrece la fuerza armada como institución sustantiva, que tiene una situación particular en el Estado, y constituye un servicio de éste, que exige á su vez una serie de servicios, base de la existencia de un Derecho administrativo particular.

6.—La fuerza armada es una prolongación del Poder ejecutivo: deposita en ella éste su fuerza coactiva; pero atendiendo á su organización en los pueblos, la formación de los ejércitos entraña un problema constitucional, que afecta á las relaciones del Estado con la sociedad, y que se resuelve en el criterio para reclutar su personal. Además, las

funciones del ejército son de una complejidad técnica abrumadora, que transciende de los límites de un puro servicio ejecutivo. Por esta razón, y porque lo administrativo de la fuerza armada depende de la solución que se dé á aquel problema, y de la complejidad de las referidas funciones, en el sistema del Derecho administrativo que expongo, estudio el ejército en sección independiente.

7.—El problema primero relativo á la fuerza armada, es, según decíamos, el del reclutamiento de su personal. Tiene este problema un aspecto social y político, en cuanto es preciso determinar, si el ejercicio de la fuerza armada se ha de considerar como una profesión liberal ó como una carga personal impositiva; tiene además un aspecto jurídico, en cuanto es preciso resolver si el ejercicio de las armas puede imponerse lícitamente á los ciudadanos; tiene luego un aspecto técnico y financiero, en cuanto hay que decidir el sistema más adecuado para obtener el mejor y más útil contingente, dada la fuerza contributiva nacional; y tiene, por último, su aspecto *administrativo*, que no es primordial, sino subordinado, pues la función administrativa aquí se ha de limitar á procurar el contingente que social, política, jurídica, técnica y económicamente, se repute mejor.

8.—No me es posible examinar el problema en todos sus aspectos, ni exponer las diversas soluciones que se le han dado. Limitaréme, pues, á indicar que considero la fuerza armada como base de una profesión impuesta por las circunstancias, cuya constitución debiera obedecer á la ley de la libre concurrencia, pasando sin más á señalar muy brevemente las soluciones más importantes para el problema propuestas.

En primer lugar, están las opiniones de los que afir-

man ser el servicio de las armas activo, *un deber* de todo ciudadano, que hoy más que nunca se impone como correlativo, se dice, del derecho del sufragio. Según éstos, el servicio de las armas no implica sólo una función técnica, sino un resultado del hecho de ser el individuo ciudadano de un Estado. No se niega el carácter profesional del servicio; pero se le considera sobre todo como una *función cívica obligatoria*. La consecuencia de esta concepción es el sistema del servicio universal obligatorio, que se corresponde con la idea de la nación armada.

9.—Solución contraria á ésta es la que afirma que el servicio de las armas debe ser una profesión, y como tal, voluntaria y retribuída. El soldado se considera como un funcionario del Estado, si bien sometido á la disciplina militar. Requiere la aplicación de esta solución y de su sistema, el servicio militar voluntario y condiciones de cierta cultura, para que éste pueda desarrollarse.

10.—Entre estas dos soluciones existen otras intermedias que tienden á atenuar lo que el servicio militar tiene de carga. Así declaran algunos la conveniencia del servicio militar voluntario para el ejército activo y en pie de paz, y la formación de grandes reservas, sobre la base de una instrucción militar obligatoria, mientras otros consideran que la obligación del servicio militar, debe atender sólo á cubrir los vacíos de las reclutas voluntarias, organizándose á veces la recluta obligatoria, de modo que quepa la excepción mediante el pago de una cantidad dada (redención).

11.—El criterio actual más dominante en los principales Estados europeos, lleva á la constitución de ejércitos permanentes, con enormes contingentes en tiempo de paz, y la pre-

paración de mayores aún, para la guerra. Europa hoy es un inmenso cuartel, que lentamente consume todas sus fuerzas más sanas. En las naciones centrales (Alemania, Austria) y en Francia é Italia, se llenan esos contingentes con el servicio militar obligatorio: todo ciudadano que alcanza la edad fijada por la ley, debe el servicio militar durante cierto tiempo, habiendo servicio de reservas. En otros pueblos, la obligación universal no tiene como consecuencia inmediata el servicio activo. Lo obligat orio es la instrucción militar. En tiempo de paz, el país atiende á sus necesidades militares con el servicio voluntario. No hay verdadero servicio militar activo obligatorio ni en Suiza, ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos.

12.—La solución aceptada entre nosotros descansa en el principio del servicio obligatorio. «Todo español está obligado á servir la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley» (art. 3.° de la Const.), añadiendo la ley vigente (L. de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército de 11 de Julio de 1885, modificada por la de 21 de Agosto de 1896) que «el servicio militar es obligatorio para todos los españoles durante el período y dentro de las edades que la ley determina» (art. 1.°) Sin embargo, no ha de entenderse por esto que rige el sistema del servicio obligatorio *universal* en filas—activo.—Existe la redención á metálico—1.500 pesetas para el servicio en la Península y 2.000 para el de Ultramar,—que, según el art. 172 de la ley, *redime del servicio ordinario en los Cuerpos armados.*

CAPITULO II

CONSTITUCIÓN DE LA FUERZA ARMADA

§1.º—*Operaciones para la formación de la fuerza armada.*

1.—Resuelto el problema capital de la relación de la fuerza armada con la sociedad, al efecto de obtener un contingente, su organización ofrece dos aspectos: el uno técnico-especial, y el otro técnico-legislativo y administrativo. Toca el primero á la ciencia y arte del ejército; importa el segundo á nuestra ciencia en gran parte.

2.—El aspecto técnico-legislativo y administrativo de la fuerza armada entraña la determinación, reglamentación y práctica de las operaciones encaminadas á procurar la formación adecuada del organismo-ejército, teniendo en cuenta: 1.º, sus funciones; 2.º, su estructura, necesariamente renovable; 3.º, su carácter profesional; 4.º, la condición de sus servicios; 5.º, su adaptación territorial; 6.º, su dirección técnica.

3.—Las funciones del ejército se determinan desde distintos puntos de vista. El ejército de un pueblo funciona como institución defensiva, encargada de mantener unas veces el orden interior, y otras la integridad del territorio y el honor nacional. Ambas funciones no son de ejercicio

normal; pero su desempeño posible, determina la constitución del ejército de un modo constante. Atendiendo á esto, Stein advierte la necesidad de distinguir el ejército como *institución de gobierno*, política, del ejército como *institución internacional;* distinción que importa administrativamente, en cuanto se corresponde con el ejército *en pie de paz* y *en pie de guerra*, y en cuanto su total organización, aun cuando normalmente sea de pie de paz, exige de la Administración todo el esfuerzo potencial necesario, para ponerlo y actuar en pie de guerra. Por otra parte, atendiendo á las funciones de la fuerza armada, en virtud de la estructura territorial de la mayor parte de los Estados, suele aquélla diferenciarse como ejército de tierra y de mar—marina de guerra.

4.—La estructura necesariamente renovable de la institución armada, impuesta por su carácter permanente, y la índole no permanente de sus elementos, en atención á la carga personal que su servicio obligatorio supone, determina el problema jurídico de la duración de éste, en combinación con el técnico del tiempo mínimo necesario para la instrucción militar, y con las operaciones administrativas para obtener el contingente periódico de renovación. En los Estados de servicio militar obligatorio, hay una organización administrativa propia, para obtener el contingente anual activo; en donde no, se ha de organizar la recluta voluntaria.

5.—El carácter *profesional* de las armas impone las operaciones generales de selección del soldado—útil,—operaciones de índole administrativa, aparte de aquellas otras que exige la enseñanza militar, y que son más bien técnicas y especiales, con más la formación del personal *técnico* directivo de la fuerza armada.

6.—La condición de los servicios militares, activos sobre todo, y la necesidad que por dicha condición tiene el Estado de fijar la situación propia de los miembros que constituyen la fuerza armada, impone operaciones administrativas: *a)* para poner en armonía las exigencias del servicio militar activo con otras exigencias naturales incompatibles—excepciones legales del servicio;—y *b)* para disponer claramente las distintas situaciones de los reclutas.

7.—Por último, la adaptación territorial del ejército y su dirección técnica, imponen la operación, administrativa en gran parte, de la distribución territorial de las funciones del reclutamiento y del ejército mismo, y la organización del servicio administrativo, dentro generalmente del régimen ministerial.

§ 2.°—*El servicio militar, y de su organización en España.*

Hechas estas indicaciones generales, vamos á ver de qué suerte se verifican en España las operaciones administrativas de la fuerza armada. A este efecto, examinaremos: 1.°, el criterio adoptado para la duración del servicio militar (terrestre y marítimo); 2.°, las operaciones administrativas que preparan la formación del contingente armado; 3.°, las del reemplazo; 4.°, la formación del contingente. Después indicaremos la organización ministerial del servicio.

I.—*La Administración del ejército.*

1.—*Duración del servicio militar:* es de doce años en el ejército de la Península, desde el día que los mozos ingresen en Caja; pero durante ellos los mozos sujetos al servicio pueden ocupar las situaciones siguientes: 1.ª, mozos en la Caja de reclutas (declarados soldados útiles á disposición del servicio); 2.ª, mozos en servicio activo permanente (en los cuerpos); 3.ª, en reserva activa ó con licencia; 4.ª, reclutas en depósito ó condicionales; 5.ª, en la segunda reserva. Son activas las situaciones 2.ª, 3.ª y 4.ª, y en ellas sirven todos los reclutas *seis* años, extinguiendo el resto en las 1.ª y 5.ª (art. 1.° de la L. cit.) El mecanismo general de esta situación se halla regulado por los artículos 3.° á 14 de la L. y correspondientes del Regl. De ellos resulta que el ingreso natural en el servicio es por la 1.ª situación, pasando de ella á la 2.ª, de ésta á la 3.ª y de ésta á la 5.ª La excepción está en la 4.ª, pues á ella van todos los que no siguen de un modo normal por las otras: excedentes de cupo, redimidos á metálico ó sustituídos, y los que por cortedad de talla ó razones de familia no pueden estar en filas.

2.—*Operaciones preparatorias del reemplazo.*—El Estado

renueva con periodicidad anual el personal que forma el ejército, estableciendo un turno, por virtud del cual debe obtener el contingente que necesite. Esta renovación—*reemplazo*—exige operaciones administrativas encaminadas, ante todo, á *fijar* los que deben anualmente procurar el cupo general. Tales operaciones se resumen en el *alistamiento*. El alistamiento se halla á cargo principalmente de los Municipios. Se verifica anualmente en todos los pueblos, y en él deben incluirse los mozos que cumplan diez y nueve años de edad durante el año en que haya de verificarse la declaración de soldados, y los que siendo menores de cuarenta, no hayan sido incluídos en ningún alistamiento anterior. Todos los españoles, al cumplir los diez y ocho años, están obligados á pedir su inscripción en las listas del Ayuntamiento en cuya jurisdicción residan sus padres ó curadores, si los tuvieran, ó en las del pueblo en que ellos mismos habiten en caso contrario; los que residan en las provincias de Ultramar ó en el extranjero, solicitarán su inscripción en las listas del pueblo donde ellos ó sus familias tuvieron su último domicilio en la Península ó islas adyacentes. Los padres y curadores de los mozos sujetos al llamamiento para el servicio militar, tienen también el deber de inscribirlos. La obligación de éstos se sanciona con multa. (Véanse arts. 25 á 31 id.)—Ningún español mayor de veinte años y menor de cuarenta, podrá tomar posesión de cargo alguno si no presenta en la oficina ó intervención respectiva, el documento que acredite su edad y hallarse libre del servicio militar ó de estarlo prestando en la situación correspondiente. (Véanse arts. 32 y 33.) Los comprendidos en estas edades, y los mayores de quince años, no podrán salir del reino si no acreditan hallarse libres, ó no aseguran estar á las resultas del servicio, consignando al efecto en depósito 2.000 pesetas. Los que se ausenten antes de los quince años, consignarán dicha cantidad al cumplirlos (art. 33). Para proceder al alistamiento y reemplazo, se constituyen distritos, que pueden serlo los mismos términos municipales ó sección de estos,—*pueblos* (capítulo III id.) El alistamiento se forma en los pueblos en los primeros días del mes de Enero, clasificándose los mozos según el art. 40 de la ley. (Véanse arts. 38 á 43 id.) La formación del

alistamiento puede intervenirla la autoridad militar (art. 44): los que intervienen en estas operaciones, son responsables por las omisiones indebidas (art. 45). Hecho el alistamiento el 15 de Enero, se publica por diez días (art. 46). El último domingo de Enero, previo anuncio, se procederá á su notificación con arreglo al cap. V de la ley. Contra las decisiones de los Ayuntamientos sobre el asunto, cabe recurso ante la *Comisión mixta*, y contra ésta ante el Ministro de la Gobernación (arts. 56 á 62).

3.—*Operaciones del reemplazo.* El reemplazo es anual, y comprende: 1.° El *sorteo*, que se verifica en el segundo domingo de Febrero á puertas abiertas ante el Ayuntamiento, en los pueblos, y antes del ingreso en Caja, con las formalidades prescritas por el cap. VII de la ley. 2.° *La clasificación y declaración de soldados;* propósito de la misma: *fijar la situación legal de los comprendidos en cada alistamiento con relación á la obligación general del servicio militar.* Dicha operación se justifica teniendo en cuenta: *a)* que el Estado no siempre necesita en filas todo el contingente del alistamiento; *b)* que el Estado exige en el servicio sólo los *útiles; c)* que debe respetar la situación excepcional de algunos individuos; *d)* que no aplica en todo rigor literal el principio de servicio militar *universal* obligatorio; por eso las operaciones de clasificación y declaración de soldados son, en cierto modo, operaciones de *selección*, con un doble alcance distinto; pues hay unas que determinan las *exclusiones del servicio militar*, y otras que determinan *excepciones del servicio activo en los cuerpos.*

4.—I. *Exclusiones:* pueden ser *totales* y *temporales.* Totales: 1.° Los inútiles evidentes (ciegos, mutilados de una ó ambas extremidades, etc.) 2.° Los inútiles por padecimiento que resulte tan evidente, que los médicos puedan comprobarlo y declararlo en el acto del reconocimiento, practicado ante la Comisión mixta de reclutamiento. 3.° Los que no alcancen una estatura mínima de un metro 500 milímetros. 4.° Los religiosos profesos de las Escuelas Pías, etc., y novicios que lleven seis meses de noviciado, etc. 5.° Los operarios de los establecimientos de minas de Almadén que reúnan ciertas condiciones. 6.° Los oficiales del Ejército ó de la Armada y sus sustitutos,

alumnos de las Academias y Escuelas militares. 7.° Los mozos que en 1.° de Abril se hallen sufriendo condena de cadena, reclusión, extrañamiento y otras análogas (siempre con ciertas limitaciones y condiciones).

Exclusiones *temporales:*

1.ª Los mozos que fuesen declarados inútiles por cualquier enfermedad de las comprendidas en las clases 2.ª y 3.ª del cuadro, salvo el caso del núm. 2 del art. 80.

2.ª Los que alcanzando la talla de un metro 500, no lleguen á la de un metro 545. Estos mozos quedan sujetos á revisión durante cuatro años.

3.ª Los mozos que en 1.° de Abril se hallen procesados por causa criminal, hasta tanto que terminada ésta, y en vista de sus resultas, pueda procederse á nueva clasificación. (Véase capítulo VIII de la L. y IV del Regl., el Cuadro de inutilidades físicas y el Regl. especial para la declaración de exenciones del servicio en el Ejército y en la Marina por inutilidad física de 23 de Diciembre de 1896.)

5.—II. *De las excepciones del servicio activo.* Comprénden-se en éstas ciertos individuos que por circunstancias no puramente individuales, sino de familia, se les favorece librándoles del servicio en las filas; pero destinándolos como soldados condicionales para prestar sus servicios en caso de guerra. Once casos se distinguen, y en ellos se atiende á la posición del interesado, sostén, insustituíble, de su padre (pobre ó impedido), de su madre, viuda, pobre ó casada con persona también pobre ó impedida ó sexagenaria, ó bien de su madre si el marido no puede favorecerla, etc., etc. (Véase cap. X de la L. y IV del Regl.)

6.—La *clasificación* se hace ante el Ayuntamiento, entrañando la operación de la talla y la alegación de las exenciones ó excepciones. El Ayuntamiento falla, oído el síndico, y en vista de las circunstancias de los mozos, hace la clasificación declarándolos: 1.°, excluídos, total ó temporalmente, del servicio militar; 2.°, soldados; 3.°, soldados condicionales; y 4.°, prófugos. (Véase cap. X de la L. y V del Regl.) Los prófugos se declaran con arreglo al cap. XI de la L.

7.—No terminan aquí las operaciones: una vez hecha la in-

dicada clasificación, se verifica la traslación de los mozos á la capital de la provincia (cap. XX de la L. y VII del Regl.), y se procede á la revisión ante la *Comisión mixta* de Reclutamiento, la cual se forma de este modo: Presidente, el Gobernador civil de la provincia, y cuando éste no asista, el Vicepresidente de la Comisión provincial. Vicepresidente, el coronel Jefe de la zona. Si existen en la capitalidad más de una de éstas, el que sea más antiguo por su empleo militar. Vocales, dos Diputados provinciales. Los Jefes de zona á quien no corresponda la Vicepresidencia, si hubiere en la capitalidad más de una de aquéllas. Un Jefe de Caja de recluta. Un Delegado de la Autoridad militar competente, de la categoría de Jefe del Ejército. Un Médico civil nombrado por la Comisión provincial. Un Médico militar nombrado por el Comandante en Jefe del Cuerpo de Ejército ó Capitán general del distrito. Secretario, el de la Diputación provincial. En la capitalidad donde no exista más que una zona de reclutamiento, formará parte de la Comisión como Vocal el segundo Jefe de la Caja de recluta. Formará también parte de la Junta, con voz, aunque sin voto, como el Secretario de la Comisión, el Síndico ó un Delegado del Ayuntamiento del pueblo, cuya revisión se practique. Esta Comisión mixta rectifica todas las operaciones del juicio de exenciones. Los interesados pueden reclamar en queja contra las resoluciones de la misma. (Véase sobre las Comisiones mixtas, caps. XIII y XIV de la L. y VIII, IX y X del Regl.)

8.—Hechas estas operaciones, pueden considerarse verificadas las selecciones del personal, con cargo al que ha de realizarse la del contingente anual; para ésta, se procede por la Comisión mixta á preparar la documentación necesaria para el ingreso en Caja de los soldados. España hállase, en la Península é islas adyacentes, dividida en zonas, que satisfacen, dado el reemplazo, las necesidades de los cuerpos armados. El ingreso en Caja se verifica por las zonas, destinando los mozos según su situación, y nutriéndose por ellas los cuerpos. Al efecto, se verifica la distribución de los cuerpos, dado el contingente pedido por zonas, según el cap. XVI de la ley. (Véase cap. XV de la misma, y XI, XII y XIII del Regl.)

9.—*Formación del ejército.* Las Cortes, según el art. 88 de la Constitución, fijan, á propuesta del Rey, la fuerza militar de mar y de tierra. Sólo pueden servir en ella los españoles; la fuerza militar fijada se nutre: 1.°, con los que contando por lo menos la edad de diez y ocho años cumplidos, quieran prestar sus servicios voluntariamente. (Servicio voluntario. Véase artículos 16 á 18 de la L.) 2.° Con los mozos que fueren alistados y sorteados anualmente con arreglo á esta ley (servicio obligatorio). La parte correspondiente al ejército de Ultramar, formada con hombres peninsulares, se nutre en los reemplazos: 1.° Con voluntarios ó reenganchados. 2.° Si fueren insuficientes, con sorteados de las diferentes zonas: en caso de guerra, el Gobierno puede acudir á otros procedimientos. El ejército de Canarias tiene un carácter territorial (arts. 19 á 21 de la L.)

10.—Constituído de este modo el contingente armado, su condición normal forma el *pie de paz*, que entraña: 1.°, una fuerza en activo servicio en los cuerpos armados, con el resto en las diferentes situaciones legales; y 2.°, los elementos suficientes para ponerse en *pie de guerra* por la movilización. (Ley, art. 171.)

II.—*Administración de la marina.*

1.—La condición especial del servicio naval para la fuerza marítima, derivada, tanto de la naturaleza misma de sus medios, cuanto de las circunstancias en que los que forman sus contingentes viven, exige una administración propia para el reclutamiento, formación del personal y organización.

2.—*Duración del servicio.* El servicio naval es en España de ocho años (L. de 17 de Agosto de 1885). Es obligatorio para todos los españoles que pertenezcan á la inscripción marítima en la industria de pesca y navegación (arts. 1.° y 2.°) El servicio es activo y en reserva, durando cuatro años cada uno. En el primero están los inscritos durante los cuatro primeros años, ya en activo servicio, ya en disponibilidad. En el segundo están

todos los que hubiesen servido los cuatro años primeros, los redimidos y los sustituídos (arts. 4 á 9).

3.—*Operaciones preparatorias del reemplazo.* La marina forma su alistamiento anual con los individuos de la inscripción marítima que, sin llegar á veintiún años, hayan cumplido ó cumplan veinte desde el 1.° de Enero al 31 de Diciembre del año que comienza, y los que, excediendo de esta edad sin haber cumplido treinta y cinco, no fueron comprendidos en ningún alistamiento ni sorteo anteriores. La inscripción es obligatoria. Los Comandantes de trozo deben fijar el 15 de Septiembre, en la puerta de su oficina, relación nominal de los individuos inscritos que cumplan en el año inmediato veinte de edad. Los interesados, ó sus padres ó curadores, podrán reclamar dentro de los diez días, no sólo sobre lo que les concierna personalmente, sino sobre la inclusión ó exclusión en la lista de otros, y sobre la edad con que figuren. Estas operaciones, y las de declaración de inscritos para la marina, exenciones y excepciones, se verificarán ante el Comandante del trozo, auxiliado por el Juez municipal y por el Síndico del Ayuntamiento ó un Concejal que le sustituya (arts. 28 á 30).

4.—*Operaciones del reemplazo.* Verifícanse ante el Comandante del trozo, auxiliado por el Juez municipal y Síndico del Ayuntamiento ó Concejal que lo sustituya. La marina tiene también sus exclusiones y sus exenciones del servicio naval, atendiendo para fijarlas á la inutilidad física, á la redención y á análogas consideraciones á las que libran del servicio militar terrestre (situación del interesado respecto de sus padres, abuelos, etc., pobres, impedidos ó desvalidos). Se admiten además las sustituciones y redenciones. Las reclamaciones en el juicio de exenciones, se pueden hacer ante un Tribunal presidido por el Vocal segundo Jefe del departamento; contra sus resoluciones cabe el recurso ante el Ministro de Marina (arts. 31 á 34, 40 á 51, 55 á 66 y 72 á 76).

5.—*Formación del contingente.* Se fija todos los años como el del ejército y se nutre: 1.°, con los inscritos; 2.°, con los que quieran prestar el servicio naval voluntario; y 3.°, con el número necesario de los sorteados para el ejército (arts. 11

á 14). La marina tiene también las dos situaciones de pie de paz, pudiendo movilizarse, según el art. 19 de la ley.

III.—*Servicios administrativos generales de la fuerza armada.*

1.—Constituída la fuerza armada por la fijación de sus contingentes y por el reemplazo, vive aquélla ya la vida de un instituto del Estado, entrañando su dirección y funciones otro nuevo aspecto administrativo, que comprende los servicios que su sostenimiento requiere.

2.—Por de pronto, la fuerza armada pide una conveniente disposición territorial, que es obra de la Administración, teniendo en cuenta: 1.°, las condiciones geográficas; 2.°, las necesidades administrativas de la fuerza; 3.°, las exigencias técnicas de la estrategia. El ejército y la marina forman dos grandes entidades, interiormente subordinadas al servicio del Estado en el territorio de las naciones. Este carácter de la fuerza armada lo reconoce la ley de Reclutamiento en su art. 22, cuando dice: «El servicio militar en España es de carácter nacional y se prestará sin guardar otra relación ó dependencia con el interés exclusivo de los pueblos y de las provincias, que la determinada por la organización del Ejército.»

3.—Actualmente, la división territorial para la fuerza armada comprende en primer término la militar, reorganizada por R. D. de 10 de Septiembre de 1896. Hállase dividido el territorio de la Península en *ocho regiones militares*, á cada una de las cuales corresponde en tiempo de paz un cuerpo de ejército. Las regiones militares son de varias provincias. Comprende la división territorial de la fuerza armada la *marítima*; á

Consejo Supremo de Guerra y Marina; y 3.°, la Junta consultiva de Guerra. El Ministerio lo constituyen el Ministro, el Subsecretario, un número dado de Secciones y las Direcciones generales, el Vicariato general castrense, la Ordenación é Intervención, etc. (véase R. D. de 18 de Enero de 1893). Para la Armada hay el *Ministerio de Marina*.

SECCION CUARTA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

DEL ORDEN INTERNACIONAL

CAPITULO PRIMERO

IDEA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

1.—El término *Administración internacional* (1) es, dice Martens, una expresión poco comprendida y empleada por los autores de Derecho internacional, y, sin embargo, dicha Administración existe, y hace largo tiempo que se atribuyen su dirección los Gobiernos (2). Y no sólo no suelen tratar del asunto los autores de Derecho internacional, sino que tampoco los de Derecho administrativo suelen comprenderlo en el cuadro de sus planes (3). Repútase el Derecho administrativo una rama del *público interno*, y siendo así, es natural que se excluya de su esfera científica, todo cuanto transcienda de la pura acción territorial del Estado.

2.—Pero, repito con Martens, que la Administración in-

(1) Stein, *Hand.* cit., I; *Lehre, v. d. inn. Verwaltung*, página 94; Gneist, *Dir. amm.*, lib. III, cap. I; Gumplowicz, *Verwaltungslehre*, pág. 30; Martens, *Tratado de Derecho internacional*, tomo II; Torres Campos (M.), *La Administración internacional* (en *La Administración*, 1895).

(2) Ob. cit., pág. 1.

(3) El Sr. Royo y Villanova, Catedrático de Valladolid, comprende en su *Programa* la *Administración del Estado en la sociedad internacional*, si bien no da á ésta todo el desarrollo que yo creo indispensable darle.

ternacional existe, y existiendo, la exclusión de la misma como *Derecho* del *internacional* y como *Derecho administrativo internacional* del administrativo, no se justifica. Prescindiendo de las razones que aconsejan el estudio de la Administración internacional en el primer respecto, y ateniéndonos á nuestro punto de vista, conviene advertir que, dado que hay una actividad en el Estado de carácter internacional, que encarna en instituciones, su Administración surge necesariamente; Administración que, por los motivos generales que explican el carácter jurídico de toda actividad del Estado, reviste las formas del Derecho. Ahora bien: esto supuesto, no puede reputarse completo un sistema de Derecho administrativo, sin determinar la naturaleza de la Administración internacional, fijar su lugar en el organismo de las relaciones administrativas, y señalar su contenido. La esfera del Derecho administrativo, reducida á los límites de la acción *interna* de los Estados modernos, no reproduce ni la idea del Estado humano, ni la realidad histórica de dichos Estados, los cuales como tales, ó como miembros de concursos internacionales, entrañan una actividad *exterior* que provoca la constitución de órganos, cuyo aspecto administrativo es indudable.

3.—Pero ¿cuál es el concepto de dicha Administración? Martens orienta bien en principio aquél, aun cuando al fijar su contenido parece seguir las ideas corrientes, en lo de confundir la Administración con el Gobierno. La Administración internacional, dice, «es una consecuencia de la comunidad de las naciones..... la cual se funda en que los Estados han conocido que debían auxiliarse mutuamente y tratar de conseguir, mediante esfuerzos comunes, la completa expansión de su fuerza..... y entendemos por ella *la acción*

que en la esfera de la comunidad general, y respetando los límites que el Derecho internacional señala, ejercen libremente los Estados para satisfacer sus intereses esenciales.» Esta definición puede expresar la acción administrativa internacional, como distinta de la acción internacional como tal. Pero repito que Martens no lo entiende así: según él, «la Administración internacional abarca el conjunto de todas las medidas *administrativas ó jurídicas*, cuya acción alcanza más allá de las fronteras.....» y añade, «que está encargada de ejecutar *medidas positivas* para resolver problemas determinados y preparar resultados concretos y de *garantir derechos* ó restaurarlos si han sido violados (1).» Por donde Martens señala como función de la Administración internacional, la dirección de las relaciones internacionales, sentido también de Stein, siendo actos administrativos, los actos de gestión política, en la vida de cooperación entre los Estados.

4.—En mi concepto, conviene rectificar esta orientación de Martens y de Stein, recordando, al efecto, el significado de lo *administrativo*. Sólo dando á la palabra Administración un alcance impropio, rectificado ya en la *Introducción*, puede denominarse Administración internacional la dirección *jurídica* y *política* de las relaciones internacionales. La actividad de los Estados en la cooperación internacional es, en sí, de relación política. Sus actos no son necesariamente administrativos, sino de dirección de vida exterior, provocada por la formación de un concurso entre Estados, y por las tendencias expansivas de la humanidad. La existencia de una Administración internacional, depende de la de un orden internacional de relaciones jurídicas, que provo-

(1) Ob. cit., II, págs. 2, 3 y 5.

can una actividad en los Estados, suscitando la constitución de una entidad superior á éstos; actividad que encarna en instituciones, las cuales es preciso *formar*, *conservar* y *perfeccionar* (*administrar*, en suma). Lo *administrativo* aquí, consiste en los esfuerzos económicos, jurídicos, personales que los Estados por sí, y en cooperación parcial ó universal, verifican, para condicionar la acción internacional en sus varias manifestaciones.

5.—Dado el estado actual del orden jurídico de las relaciones internacionales, la Administración de las mismas tiene que ser indeterminada, fragmentaria, incoherente, sin aquel núcleo ó núcleos impulsores que se producen, en la vida administrativa de los Estados nacionales y de los centros locales. Falta, en efecto, el organismo del Estado internacional: la sociedad universal de los pueblos es aún mera aspiración ideal, sin representación ni organización específicas. Todo lo que en esta esfera superior de la vida humana existe, son manifestaciones y tendencias cooperativas, dominadas á veces por grave espíritu de desconfianza, de orden interior muchas (propias de cada Estado), de orden exterior otras (del concurso de los Estados), pero sin formar una colectividad antárquica con instrumentos propios. Ahora bien: siendo esto así, la Administración internacional no podrá ser sino una Administración cuya personalidad se halla acaso en vías de formación, pero que aún no está formada.

6.—El carácter jurídico de la Administración internacional, base de su *Derecho administrativo*, resulta, según se ha indicado, de los motivos generales que explican el de toda actividad personal (de ser de razón); de un modo más concreto nace, como nota Martens, «de que la acción interna-

cional de los Estados está subordinada, no sólo á los medios materiales y morales de que aquéllos disponen, sino también al cumplimiento de ciertas condiciones jurídicas de índole general. Estas condiciones derívanse de los hechos, de los derechos de otro Estado, de las leyes, de los principios del Derecho internacional y de las bases de la comunidad de las naciones,» ó más bien quizá, derívanse de la naturaleza del sujeto histórico de las relaciones internaciones, y del que inmediatamente verifica la gestión administrativa para condicionarlas, el cual es ó el Estado nacional ó la representación corporativa de los pueblos unidos; esto es, siempre un sér de razón que ha de conducirse como sér de derecho.

7.—La condición presente del orden administrativo internacional impone generalmente como sujetos necesarios los Estados. El Derecho administrativo internacional, hoy por hoy, se refiere á la vida política de las aspiraciones nacionales. Sin duda hay vida extra-nacional, humana, que implica manifestaciones administrativas, y aun las del orden político tiene como base, todos los factores sociales en que por necesidad se apoya; pero en el concepto del Derecho administrativo, que sirve de idea fundamental á nuestra sistematización, sólo comprendemos la Administración internacional propiamente dicha, en cuanto se refiere á la formación, conservación y perfeccionamiento de las instituciones de los Estados, producidas para dirigir y hacer posibles las relaciones sociales universales, y para sostener viva y respetada la personalidad colectiva de los mismos, y en su caso de sus miembros.

8.—Como no existe (núm. 4) verdadera sociedad política de naciones, sino naciones que realizan funciones de tenden-

cia universal, y que á veces necesitan afirmar su personalidad colectiva frente á peligros exteriores, y manifestaciones parciales de una acción cooperativa de los pueblos, la Administración se produce en este orden de la manera siguiente: 1.° Hay una Administración que atiende á las consecuencias internacionales del ejercicio de las fuerzas del Estado, base de lo que Stein considera como Derecho administrativo internacional autónomo. Abarca esta Administración los cuidados de la defensa pacífica de la integridad social del pueblo. 2.° Hay una Administración internacional anormal, extraordinaria, que nace de la imperfección del orden internacional mismo, en cuanto éste no procura siempre, las condiciones jurídicas adecuadas, para la afirmación de la personalidad política de los pueblos. El objeto inmediato de esta Administración es la organización y cuidado del Poder nacional, representadó en la fuerza armada, especialmente cuando ésta se convierte en instrumento defensivo ú ofensivo del Estado. Y 3.° Hay, por fin, una Administración de intereses comunes, nacida de concursos y acuerdos para la cooperación de los Estados. Ciertas manifestaciones de esta Administración se encaminan á condicionar los fines que persigue la anterior, siendo la forma que las determina expresamente, la de los Tratados de alianza ofensiva ó defensiva. Otras implican de un modo más claro las tendencias cooperativas humanitarias hacia la sociedad universal, produciendo el Derecho administrativo internacional con sujeto imperfecto aún, pero distinto del Estado nacional. Las formas históricas bajo que se revelan aquéllas y su Administración internacional, son los Tratados y Uniones pactados entre los representantes de dos ó más pueblos.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA EL RÉGIMEN INTERNACIONAL

1.—La estructura fragmentaria de la obra administrativa en el orden internacional, no obsta para que puedan señalarse diversos órganos específicos. «Lo mismo, dice Martens, que para la Administración interior, para la internacional, los Estados necesitan órganos destinados á ejecutar su voluntad y sus decisiones. Estos órganos existen, y por medio de ellos se mantienen las relaciones políticas y sociales en lo exterior.» Dado el concepto corriente de las relaciones entre Estados, se debe considerar órgano de éstos, toda persona designada por el Gobierno para realizar actos de vida internacional. El aspecto administrativo aquí está en la necesidad satisfecha dè procurar dicho órgano.

2.—La misma imperfección de la vida política internacional, la situación de paz armada, de lucha y oposición de intereses colectivos, en que los Estados se encuentran, determina la existencia de órganos que verifican actos de gestión en la vida exterior de las distintas comunidades á quien representan. El citado Martens clasifica estos órganos en dos grupos: 1.°, el de administradores *permanentes;* y 2.°, el de

los *temporales*, colocando en el primero los agentes diplomáticos, los cónsules, el Ministerio de Negocios extranjeros, el personal de éste y los ejércitos de mar y tierra, y en el segundo, las personas provistas de poderes particulares, para tomar parte en los congresos y conferencias, los delegados, agentes, comisarios y, en general, los funcionarios encargados de una misión especial (1).

3.—No conceptúo completa esta clasificación de los órganos, que por obra de la Administración, atienden á la vida internacional. Prescindiendo de aquellos órganos de naturaleza meramente social, que el esfuerzo administrativo de los particulares crea, en las constituciones políticas de las naciones, es preciso señalar un órgano importantísimo de las funciones internacionales, y cuya representación política determina muy complejos detalles administrativos. Me refiero al jefe del Estado. Por otra parte, la vida internacional ha constituído ciertas instituciones esencialmente administrativas por su contextura, aunque no siempre por su fin, y que responden á la formación de uniones cooperativas en virtud de tratados, pactos, y para el régimen y garantía de intereses políticos, intelectuales, morales, físicos y económicos. A veces no se forma una verdadera institución específica; pero otras, sí: se constituye dicha institución con su *centro ú oficina especial*.

4.—Según lo expuesto, el factor orgánico que por obra de la Administración internacional, se ofrece constituído en los pueblos civilizados modernos, comprende: 1.°, los órganos permanentes y temporales de cada Estado, para dirigir frente á los otros su vida y relaciones internacionales;

(1) Ob. cit., II, pág. 13.

y 2.°, las oficinas ó centros burocráticos de índole neutral, para proteger y armonizar los intereses sociales comunes á las diferentes naciones (á todas ó á algunas).

5.—Hablaremos ahora de los órganos permanentes y temporales, empezando por los primeros. Son: *a)* el Jefe del Estado; *b)* el Ministerio de Relaciones exteriores; *c)* los Cuerpos diplomático y consular; *d)* el Ejército.

6.—El *Jefe del Estado*, Monarca ó Presidente de la República, es hoy el representante visible y personal de la unidad gubernativa del Estado. Históricamente, el monarca ha sido la personificación tangible de la vida de los pueblos en sus relaciones mutuas. La dirección primera de la vida internacional se ha atribuído, como prerrogativa soberana, al *Soberano*, ó que por tal se tenía. Sin duda han cambiado de un modo radical las ideas fundamentales en que esta concepción de la *realeza* descansaba, y el régimen representativo ve sólo en el Jefe del Estado una magistratura; pero á pesar de esto, el Jefe del Estado desempeña por honor y por función efectiva, un importante papel en la vida internacional, papel que determina operaciones administrativas encaminadas: 1.°, á sostener el alto rango social que la representación de un pueblo impone al Jefe del Estado; y 2.°, á condicionar las prerrogativas que las leyes y constituciones le atribuyen (véase tomo I, pág. 405).

7.—Las legislaciones positivas confirman la doctrina expuesta. En Inglaterra, la Dirección de las relaciones exteriores se atribuye por el *Common law* al Rey. Según las indicaciones de Blackstone, el Rey es un *delegado* ó representante del pueblo en las materias internacionales. En tal concepto, le atribuye el derecho de legación, la celebración de tratados y alianzas, el derecho de la guerra y de la paz, el de represalias y el de conce-

der salvo-conductos, etc. (1). Según la Constitución de los Estados Unidos, el Presidente puede, con la anuencia del Senado, celebrar tratados, nombrar embajadores y cónsules, recibiendo los extranjeros (art. 2.°, sec. II, 2.°, y III, 1.°) Según la Constitución alemana (art. 11), el Emperador representa la Confederación en las relaciones internacionales, declara la guerra y hace la paz, celebra alianzas y tratados, y recibe á los agentes diplomáticos. Por la ley francesa (de 16 de Julio de 1875), el Presidente negocia y ratifica los tratados, dando cuenta á las Cámaras (art. 8.°); preside todas las solemnidades nacionales, y recibe á los agentes diplomáticos (L. de 25 de Febrero de 1875, art. 3.°) Por último, en España el Rey declara la guerra y hace la paz, dando cuenta á las Cortes; dirige las relaciones diplomáticas y comerciales con las otras naciones (Const., art. 54), pero necesita estar autorizado por ley especial para admitir tropas extranjeras en el territorio del Estado, incorporar á éste territorios ó cederlos, y para ratificar los tratados de alianza ofensiva, especiales de comercio, los que estipulan dar subsidios á Potencias extranjeras, y cuantos puedan obligar individualmente á los españoles (id., art. 55).

8.—Cerca del Jefe del Estado, por tradición en ciertas Monarquías, como la inglesa, por virtud de diversas disposiciones orgánicas, entre otras, como en la Monarquía española (tomo I, págs. 382-83), ó bien en razón de la organización constitucional, se ha producido un centro burocrático, de índole política y administrativa, encargado de preparar y dirigir de un modo efectivo la vida internacional. Según Gneist, aun cuando en Inglaterra se ha conceptuado muy personal la prerrogativa real de las relaciones exteriores, sin embargo, el órgano principal que elabora y pone en práctica esta prerrogativa (núm. 7), es el *Foreign Secretary—Foreign office*,—que corresponde á lo que en los diferentes países se denomina el Ministerio de Relaciones exteriores, y entre nosotros *Ministerio de Estado*. (Véase acerca de éste, tomo I, págs. 383 y 389.)

(1) Ob. cit.; Bowyer, *Const. Law*, 157-160.

9.—La acción inmediata de los Estados en la vida internacional, ejércese por los *enviados*, que en su acepción más amplia, dice Martens, son los *agentes diplomáticos* y *los cónsules*. La distinción entre los agentes diplomáticos y consulares, circunstancial en gran parte, nace de la diferencia existente entre la dirección *política* de los intereses de gobierno en los Estados, y la dirección de los intereses sociales. «Los agentes diplomáticos son, sobre todo, representantes de los intereses políticos, mientras que los cónsules tienen como misión especial el desarrollo de los intereses mercantiles é intelectuales, de las naciones y de los individuos (1).»

10.—Los agentes diplomáticos ó del servicio diplomático *(Diplomatic service)* (2), constituyen en el mundo un cuerpo de funcionarios representativos y á la vez del orden técnico y burocrático, regulado en ciertas manifestaciones por preceptos de índole general: en tal respecto, gozan de ciertos derechos ó prerrogativas que estudia el derecho internacional y que se comprenden en lo que suele llamarse el derecho de embajada ó de legación (3). En la organización administrativa de

(1) Martens, ob. cit., II, pág. 14.

(2) Ob. cit. de Gneist.

(3) *Bibliografía:* Martens, ob. cit.; Gneist, idem; Phillimore, *International law*, tomo II; Heffter, *Derecho internacional;* Marshall, *International vanities;* Neuman, *Derecho internacional;* Lehr, *Manuel des agents diplomatiques et consulaires* (1888); Martens, *Guide diplomatique* (1866); Pradier-Fodere, *Cours de droit diplomatique* (1881); Esperson, *Diritto diplomatico;* Torres Campos, *Elementos de Derecho internacional público;* Marqués de Olivart, *Derecho internacional público*, tomo I; Castro y Casaleiz, *Guía práctica del diplomático español* (1887).

los diferentes países, los agentes diplomáticos son funcionarios dependientes del Ministerio del Exterior (*Foreign departement*—Ministerio de Estado), y generalmente constituyen cuerpo facultativo. Los grados y títulos de los agentes diplomáticos, objeto de interminables controversias cuando los Estados (siglo XVII) sólo conocían una sola categoría (los *embajadores*), se fijaron por el Congreso de Viena con el Reglamento de 19 de Marzo de 1815. Según éste, los agentes diplomáticos se clasifican en tres grupos: 1.°, embajadores y legados ó nuncios; 2.°, enviados, ministros ú otras personas acreditadas cerca de los Soberanos; y 3.°, encargados de negocios acreditados cerca de los Ministros del Exterior. Posteriormente (1818) creóse otra categoría (entre encargados de negocios y enviados), con el nombre de ministros residentes. La clasificación tiene carácter internacional (1). Respondiendo á ella, se ha organizado en España el cuerpo diplomático. En efecto, ya en 1844 el R. D. de 4 de Marzo había clasificado este cuerpo en varias categorías, dándoseles nueva organización en los de 27 de Febrero de 1851 y 17 de Febrero de 1852, la cual fué modificada por los de 31 de Mayo, 24 de Julio de 1870 y Regl. de igual fecha; pero un R. D. de 7 de Enero de 1875 volvió á poner en vigor la anterior legislación. Actualmente, lo referente á la carrera diplomática está regulado por la L. de 14 de Marzo de 1883, Reglamento de 23 de Julio del mismo año y R. D. de 11 de Febrero de 1886. La carrera se ha organizado con separación de la consular.

11.—*Organización de la carrera diplomática.* La ley la conceptúa especial y comprende ocho categorías por este orden: 1.ª, embajadores; 2.ª, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de primera clase; 3.ª, idem de segunda clase; 4.ª, ministros residentes; 5.ª, secretarios de primera clase; 6.ª, idem de segunda; 7.ª, idem de tercera; 8.ª, agregados. Por el Real decreto de 1886 citado se ha creado una nueva categoría: la de aspirantes á agregado diplomático, en concepto de clase auxiliar del Ministerio de Estado. Todos los cargos de las indi-

(1) Martens, ibid.

cadas categorías deben ser desempeñados por individuos de la carrera diplomática; pero los de las dos primeras pueden conferirse á personas extrañas de relevantes servicios ó méritos (arts. 1.° y 2.° de la L.) En la carrera diplomática se ingresa por la octava categoría, por oposición y con las condiciones exigidas por el art. 6.° de la ley, según dispone el cap. III del Regl., ó con arreglo al art. 7.° del R. D. de 1886, dado el concepto de aspirante á agregado. Los agregados prestan sus servicios en el Ministerio de Estado ó en las legaciones (art. 7.° de la L.) Para ascender en todas las categorías, es preciso haber servido, sin nota desfavorable, tres años, por lo menos, en la anterior (art. 8.° de la L. y cap. IX del Regl.) El Gobierno nombra y separa libremente los embajadores y enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de primera clase y jefes de misión (art. 3.° de la L.) Se permite el desempeño de cargos diplomáticos á los cónsules en las condiciones del art. 3.° de la ley. Los empleados de la carrera diplomática están sujetos á la corrección disciplinaria (cap. VII del Regl.) Lo relativo á cesantías, jubilaciones y derechos pasivos, puede verse en el capítulo VIII del mismo.

El servicio administrativo del cuerpo y función de la diplomacia implica lo referente: 1.°, á la organización del personal; 2.°, á la prestación de los medios para que puedan cumplir su función; 3.°, á la distribución del personal. En España, la organización del personal está indicada. La prestación de medios tradúcese en los sueldos y en los gastos de representación (artículo 9.° de la L.), viáticos, etc., y en las instalaciones decorosas y suficientes de las legaciones, y, por fin, en las condiciones producidas por el Derecho internacional, para hacer posibles las misiones diplomáticas, siendo las principales las que implican los derechos de *inviolabilidad* y *extraterritorialidad* (1). Por último, la distribución del personal se hace, adaptándolo á las funciones ministeriales y á las circunstancias de los países en que hayan de establecerse (categoría de la legación).

12.—Concretamente, las instituciones que la distribución y

(1) Martens, ob. cit., I. caps. I y II, pág. 50.

prestación del servicio diplomático produce, y á cuya instalación y conservación atiende la actividad administrativa, son las legaciones. Estas, oficinas dependientes del Ministerio de Estado (del Exterior) de cada país, y situadas en el territorio de los otros países, las constituyen un conjunto de personas (jefe de misión y personal auxiliar) y de bienes (la casa de la legación y material del servicio y oficinas), que la Administración procura y sostiene. En el Reglamento orgánico, especialmente en su capítulo I, se determina cómo se atiende á la conservación administrativa de las legaciones. Una legación la forman el jefe de misión, encargado personalmente de representar á España cerca del país en que esté acreditado, y los secretarios necesarios, entre los cuales se distribuye el despacho de los diferentes asuntos (Regl., arts. 17 á 24). La instalación de la legación se hace ó en edificio propio del Estado ó alquilado; en los países donde el Gobierno no lo posee ni lo ha alquilado, el jefe de misión recibe, para su instalación, gratificación igual á la mitad de su sueldo y gastos de representación (Regl., artículos 43 y 44); el Gobierno atiende á la conservación y reparación de las instalaciones en edificios propios (art. 47).

13.—«Los cónsules no son, dice Gneist, los representantes del Estado bajo la tutela de los principios del derecho de gentes, sino agentes públicos, que atienden al cuidado de ciertos intereses comerciales y marítimos (1).» Martens hace una distinción, sin embargo, entre los cónsules en Oriente y en los países cristianos. «Como quiera, dice, que los Estados europeos están unidos por relaciones norma-

(1) *Bibliografía:* Gneist, ob. cit.; Martens, ob. cit.; Neumann, *Hand. des Consulatwesens* (1854); Miltitz, *Manuel des Consuls;* De Clercq y De Vallat, *Guie practique des Consulats* (1880); Lehr, *Manuel* cit., y los tratados de Derecho internacional citados. Véase, respecto de España, Toda y Güell, *Derecho consular de España* (1889).

les, encuéntranse claramente definidas en ellos las diversas atribuciones de los enviados y de los cónsules. Están encargados estos últimos, en dichos Estados, de velar por los intereses relativos al comercio y á la industria de su nación; mientras que en los Estados bárbaros las funciones consulares tienen, sobre todo, carácter diplomático.» En definitiva, los cónsules, en los Estados cristianos, responden á la necesidad internacional del cuidado de los intereses comerciales é intelectuales de su país, en sus relaciones con otros, y representan esfuerzo administrativo, para proporcionar, con ellos, el instrumento vivo de la tutela por el Estado en las relaciones indicadas entre los pueblos.

14.—El Derecho administrativo internacional ha formulado ciertos principios generales de organización consular. Según ellos (Martens, ob. cit.), las instituciones consulares se hallan constituídas y clasificadas atendiendo: 1.°, al territorio—el servicio consular se ordena adaptado á circunscripciones territoriales;—2.°, á la condición personal de los cónsules—son éstos de carrera ó sea funcionarios del orden burocrático,—y no de carrera—*cónsules electi*, honoríficos;—3.°, al rango y á la jerarquía—hay cónsules generales, jefes de circunscripción consular, cónsules de circunscripción limitada (ciudad, puerto), vicecónsules y agentes consulares, auxiliares.

15.—La legislación española sobre cónsules refleja el concepto general de sus funciones y los principios indicados de distribución administrativa. Las disposiciones más importantes dictadas acerca de ellos son la L. y Regl. de 31 de Mayo—24 de Julio de 1870, derogados por la L. de 23 de Julio de 1883 y Reglamento de la misma fecha. Tienen interés también la L. de Presupuestos de 29 de Julio de 1887, art. 17; el R. D. de 2 de Junio de 1889, y otros sobre Aranceles.

16.—*Organización de la carrera consular* (L. y Regl. de 1883, etc.) Comprende ésta las categorías siguientes: 1.ª, cón-

sules generales; 2.ª, cónsules de primera clase; 3.ª, idem de segunda; 4.ª, vicecónsules. Además hay agentes consulares, sin el carácter de empleados públicos, que son: 1.º, vicecónsules honorarios, á quienes los cónsules encomiendan funciones limitadas comerciales; 2.º, agentes consulares, delegados de los cónsules (auxiliares) (arts. 1.º y 2.º, tít. II de la L.) Los cargos de cónsules, de índole burocrática, deben ser desempeñados por individuos de la carrera, salvo la excepción en favor de los individuos del Cuerpo diplomático del art. 3.º En la carrera consular se ingresa por la cuarta categoría, y en las condiciones del art. 5.º, tít. II de la L., y según lo dispuesto en el cap. III del Regl. Para ascender á cónsul de segunda es preciso servir cuatro años sin nota desfavorable como vicecónsul; para las demás categorías se requieren tres años de servicios en la inferior inmediata (art. 6.º, id.) Las vacantes se proveen según el art. 7.º de la ley. Los empleados consulares se hallan sujetos á corrección disciplinaria (cap. VI del Regl.)

17.—El servicio administrativo del Cuerpo y función consulares implica relaciones análogas á las de la diplomacia (número 11). En España los cónsules cobran su sueldo regulado por la ley (art. 4.º id.), gastos de residencia y el 5 por 100 de los derechos obvencionales que recauden en su consulado ó viceconsulado, hasta las primeras 50.000 pesetas, y además el 2 ½ por 100 del exceso, recibiendo indemnización para viáticos (arts. 44 á 50 del Regl.)

18.—Los cónsules son, dice el reglamento (art. 22), agentes administrativos comerciales de la nación; tienen además atribuciones judiciales y notariales, y están encargados del Registro civil. El reglamento (arts. 22 á 32) detalla las atribuciones de los cónsules como agentes de la Administración y comerciales, como representantes judiciales y como notarios y encargados (los vicecónsules) del Registro civil.

19.—De conformidad con estas funciones de los cónsules, se ha constituído la organización territorial del Cuerpo; su desempeño exige de la Administración: 1.º, el establecimiento de *oficinas* (consulados) con el personal y material necesarios; 2.º, la adaptación de éstos á las relaciones comerciales y gene-

rales con los distintos países. Según el reglamento (art. 1.º), en todo Estado que mantenga relaciones de importancia con los dominios españoles, habrá un *consulado general*, del que dependerán todos los *consulados*, *viceconsulados* y *agencias mercantiles* establecidas en el mismo. En los Estados en que no sea indispensable un consulado general, se entenderán unidas sus atribuciones á las de la legación. Todo *consulado general* tiene un distrito territorial que determina su jurisdicción, habiendo dentro de él las delegaciones y agencias necesarias. (id., art. 2.º)

20.—Como Cuerpo auxiliar de las funciones diplomáticas y consulares, existe el de intérpretes, organizado en España por la ley citada de 1870, y posteriormente por la de 1883 (tít. III) y Regl. de 23 de Julio del mismo año. El Cuerpo de intérpretes se divide en cinco categorías: 1.ª, intérpretes de primera clase; 2.ª, de segunda; 3.ª, de tercera; 4.ª, jóvenes de lenguas; y 5.ª, aspirantes (art. 1.º del tít. III cit.) Se ingresa en la carrera como aspirante por la quinta categoría, mediante examen, según los arts. 5.º y 6.º del tít. III citado. Los intérpretes se destinan á las legaciones y consulados de países que mantengan relaciones de importancia con España, y cuyo idioma sea poco conocido en general (art. 1.º del Reglamento), y forman la Oficina de interpretación de lenguas del Ministerio de Estado (art. 18 del Regl.)

21.—Organo posible de la vida internacional en los Estados es el ejército de mar y tierra (la fuerza armada), cuyo fundamento se encuentra, por lo común, en la necesidad del empleo de medios coactivos, para poder resolver los conflictos ó diferencias entre las naciones. No corresponde al Derecho administrativo del orden internacional, determinar las condiciones de la fuerza armada; según la exacta distinción de Stein, el ejército es una institución de Derecho político, y forma parte de la constitución del Estado; pero desde el momento en que se pone en pie de guerra y se co-

loca ante el enemigo, el ejército es una institución para las relaciones exteriores; su vida, su conducta, sus prerrogativas, se determinan según los principios del Derecho internacional. La acción administrativa se manifiesta en los servicios que el ejército pide para efectuar las funciones que la guerra impone (véase sección III).

22.—La Administración internacional debe procurar á los Estados el personal y medios para cumplir determinadas funciones de índole temporal. Esta atención administrativa nace de la necesidad impuesta por las relaciones internacionales mismas; necesidad que Martens toma como base de la existencia de los administradores internacionales *temporales* (núm. 2). Ahora bien: entre éstos es preciso comprender los representantes ó agentes que no desempeñan misión permanente; pero además deben considerarse como instituciones de carácter temporal los *congresos* y *conferencias* (de jefes del Estado, ministros ó agentes diplomáticos), que se celebran para tratar de resolver diferencias existentes entre los Estados, ó iniciar una vida común de intereses humanos. La Administración aquí atiende á tramitar la preparación del Congreso, á hacer efectiva la designación de representantes ó agentes, á procurar el lugar y sitio donde deba celebrarse y á condicionar su vida durante las reuniones.

CAPITULO III

LAS FUNCIONES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUÍDOS PARA LA VIDA COMÚN DE LOS ESTADOS

(UNIONES Y OFICINAS INTERNACIONALES)

1.—Los órganos de la vida internacional estudiados más arriba entrañan administrativamente el supuesto de la acción de cada Estado, como entidad soberana: representan los intereses de cada Estado frente á los demás. En estos últimos tiempos han surgido manifestaciones de otra índole, que responden al carácter, á veces universal, de ciertos intereses humanos, y revelan la existencia de una vida común, cada vez más acentuada, entre varios pueblos. Muchas de estas manifestaciones no han logrado producir una organización neutral, por lo que *administrativamente* dependen del funcionamiento de los órganos de cada Estado; pero otras, sí, y algunas constituyen ya esbozos incompletos de una posible unión universal organizada (1). Los intereses á que

(1) *Bibliografía:* Martens, ob. cit., tomo II, lib. II; Poinsard, *Etudes de droit inernational conventionnel* (1.ª serie), 1894; Moynier, *Les bureaux internationaux*, 1892; Descamps, *Les Offices internationaux et leur avenir*, 1894; P. Kazansky, *Les Premiers elements de l'organisation universelle (Revue du droit international*, 1897, pág. 238); Torres Campos, *Los servicios internacionales*, en *La Administración* (1895, número 5); Marqués de Olivart, ob. cit., I.

estas últimas se refieren, no son, por lo común, los *jurídicos* y *políticos* de los pueblos, sino los *económicos*, *intelectuales*, *humanitarios*, etc., etc.

2.—La producción y organización de estas distintas manifestaciones, las considera Martens como parte integrante de la Administración internacional, y autor hay (1) que conceptúa la formación de las mismas, para la gestión común de los intereses á que me refiero, como la base en que descansan las instituciones del Derecho administrativo internacional, estimando que por tal camino, y no por el de la reforma íntegra del orden internacional, se va hacia la organización que éste busca, pues dichas uniones procuran «los primeros elementos de la futura organización universal.» No deben, sin embargo, confundirse conceptos de un valor muy distinto. No se puede hablar de la constitución de un Derecho administrativo internacional como consecuencia de la formación de las uniones, sino que éstas producen una organización más ó menos universal, cuya efectividad implica una acción administrativa.

3.—La acción administrativa referente á las manifestaciones internacionales, para la gestión común de los intereses humanos, consiste, sobre todo, en el esfuerzo que supone procurar á su tiempo, los elementos personales y económicos necesarios, con más la concreción específica de los órganos propios con tales elementos constituídos. Práctica é históricamente, esta acción administrativa se ha revelado en la formación de las llamadas uniones generales administrativas de los Estados, término por el cual se designan «las uniones permanentes y organizadas de éstos, para

(1) Kazansky, l. c.

atender á sus intereses generales administrativos de carácter universal.» «Los Gobiernos, añade P. Kazansky, celebran á menudo convenciones sobre sus intereses administrativos.» Por lo común, basta para alcanzar el fin general, que la ejecución uniforme de los tratados se asegure por los funcionarios de los Estados signatarios; pero á veces es necesario crear otras instituciones internacionales. Estas han sido creadas, tiempo há, por países vecinos: tales son, v. gr., las diferentes comisiones para arreglar la navegación y la pesca de los ríos internacionales; pero desde 1860 aparecen ya las instituciones administrativas de carácter universal, las cuales han sido creadas por convenciones administrativas celebradas, para atender al cuidado de intereses más ó menos comunes á todos los Estados civilizados.» La primera de esas uniones generales formóse en 1864 para la determinación de las dimensiones del globo (*Unión geodésica*), habiendo hoy, como luego veremos, varias de distinto carácter.

4.—La formación, organización é instalación administrativa de estas uniones han sufrido su evolución propia. El citado publicista P. Kazansky, dice á este propósito lo que sigue: «Al principio, la organización de las uniones generales administrativas era indeterminada é insuficiente: no era armónica; pero poco á poco se ha desenvuelto y consolidado, apareciendo hoy de esta manera: los Estados contratantes forman una unión universal, que persigue éste ó aquel fin. La unión se pacta por tiempo indeterminado..... Todos los miembros poseen los mismos derechos y deberes..... Las grandes uniones universales (postal, telegráfica, etc.) forman sus códigos..... Al frente de la unión se encuentra de ordinario una junta de delegados plenipotenciarios.....

que se reúnen en períodos dados ó cuando es necesario..... En algunas uniones hay dos clases de asambleas: la diplomática, que establece las bases, y la administrativa, que trata de los detalles. La ejecución de las decisiones de la asamblea está confiada á la *Oficina central* ó *internacional* de carácter burocrático..... sostenida por los partícipes, y que no depende de ninguno en particular..... Para la mejor vigilancia, hay en dos uniones órganos especiales de carácter colegiado; en otras, la inspección se confía al Gobierno donde la unión tiene su asiento (1).» Tal es lo más esencial respecto de cómo se constituyen las uniones, y fácil es comprender cuál es, en el desarrollo de las mismas, el aspecto y acción administrativos. La unión se inicia según las exigencias y procedimientos del Derecho internacional, se forma y pacta diplomáticamente: en todo este período preparatorio la Administración atiende, con sus elementos personales y económicos, á la función internacional necesaria. Una vez pactada la unión, surge el *servicio*, y con él la necesidad de procurar el órgano, á veces específico, de la *Oficina burocrática* central.

5.—Las funciones de estas *Oficinas* cambian, claro es, con su fin; pero según el publicista citado, puede decirse que deben desempeñar las funciones siguientes: 1.ª, *científicas administrativas:* ejecución de las diferentes investigaciones científicas y prácticas para los participantes y para la unión; estadísticas, publicaciones, etc.; 2.ª, *formales administrativas:* mediación entre los signatarios, expedición de noticias, anuncios, expedientes, cuidado de la biblioteca y archivos y de todo lo que pertenece á la unión; tra-

(1) Kazansky, ob. cit.

bajos preparatorios para las conferencias, instrucciones, registros, etc., etc. Como se ve, las Oficinas, obra de Administración en sí mismas, procuran, dadas sus funciones, condicionar administrativamente el cumplimiento del fin que con las uniones se persigue.

6.—Pasando ahora á indicar cronológicamente aquellas uniones generales ó universales que existen, indicaremos las siguientes: ya hemos citado la *unión geodésica*, formada en 1864 para la determinación de las dimensiones del globo terrestre: la constituyen veintiocho Estados. Tiene su Oficina central correspondiente.

7.—Tiene más importancia la *unión telegráfica internacional*, iniciada en 1865. El último convenio celebrado para regularla es el de Budapesth de 1896, pactado por cuarenta y siete Estados y colonias. El convenio va seguido de un reglamento. Sus principales disposiciones encamínanse á afirmar la *unión telegráfica universal*, uniformando el servicio y estableciendo indicaciones para transmisión de telegramas del Estado, de servicio y de particulares. Por el art. 14 del convenio, se confirma la existencia de *una Oficina central* (Oficina internacional de las Administraciones telegráficas), encargada de reunir, ordenar y publicar los antecedentes de todas clases relativos á la telegrafía internacional; instruir las peticiones de modificación de las tarifas y del reglamento del servicio; hacer promulgar los cambios adoptados, y, en general, proceder á todos los estudios y ejecutar todos los trabajos que se le encomendaren, en interés de la telegrafía internacional. Esta Oficina, situada en Berna, la organiza la Administración superior de la Confederación suiza, y la sostienen los Estados contratantes: sirve de órgano de comunicación y publicación; es centro estadístico y técnico, y prepara los trabajos de las conferencias telegráficas. Al frente de esta Oficina se halla un Director. (Véase R. D. de 1.º de Diciembre de 1896.)

8.—En 1874 pactóse la *unión postal universal* por veintidós Estados, que representaban 350 millones de habitantes (conve-

nio de Berna). Por ella se procuró la libertad del tránsito internacional de cartas y paquetes postales, y la simplificación técnica y económica del servicio. Posteriormente celebráronse nuevos convenios, adhiriéndose mayor número de pueblos. En 4 de Julio de 1891 revisóse el convenio por la mayoría de los Estados del mundo. La *unión postal universal* forma un solo *territorio postal*. Por el art. 22 se mantiene la institución de la *Administración internacional de la unión postal universal* ú Oficina central, que funciona bajo la vigilancia de la Administración de Correos suiza, y sostenida por los administradores de la unión. Esta Oficina está encargada de coordinar, publicar y distribuir los datos que interesen al servicio internacional de correos; de emitir, á petición de parte, informes sobre sus litigios; de dar conocimiento de las peticiones sobre modificación de actas del Congreso, de notificar las alteraciones adoptadas y de proceder á los estudios y trabajos que se le encomienden en interés de la unión postal.

9.—Después de no pocos intentos celebróse en París, en 1875, el *convenio internacional del metro*, al efecto de adoptar tipo uniforme internacional de pesas y medidas. Por el convenio formado se ha establecido en París una *Oficina internacional de pesas y medidas*, científica y permanente, sostenida por las partes contratantes. Esta Oficina funciona bajo la vigilancia y dirección de la *Comisión internacional*, que á su vez está bajo la autoridad de la *Conferencia general de pesas y medidas:* está encargada de comparar y examinar los nuevos prototipos del metro y del kilogramo, de conservar los prototipos internacionales y de compararlos, etc., etc.

10.—«Para que un inventor ó una razón social, dice Martens, se aprovechen de los privilegios de invención ó de las marcas de fábrica de que son propietarios, es preciso que los convenios internacionales los reconozcan y aseguren su validez en todos los países.» A tal fin han respondido los intentos primero, los acuerdos más tarde, y, por fin, la constitución en 20 de Marzo de 1883 en París de la *unión internacional para la protección de la propiedad industrial* entre once Estados. Por el art. 13 del convenio, organizóse en Berna la *Oficina interna-*

cional de la unión para la protección de dicha propiedad, sostenida por los Estados, vigilada por la Confederación suiza y encargada de centralizar informes, estudiar cuanto fuera de utilidad común para la unión, etc., etc. (Protocolos de 1883 y 15 de Abril de 1891.)

11.—Respondiendo á la comunidad de intereses intelectuales y artísticos, tiempo há que se han producido movimientos parciales de cooperación internacional, á fin de asegurar la propiedad de las obras de ingenio. A pesar de ello, no se ha podido conseguir la formación de un derecho común universal. Sin embargo, en 1882 reunióse en Berna una Conferencia internacional para proteger los derechos de autor, redactándose un proyecto de convenio para formar una unión internacional. El 9 de Septiembre de 1886 estableciόse esta unión entre diez Estados; por el art. 16 se creó un servicio internacional denominado *Oficina de la unión internacional para la protección de las obras literarias y artísticas*, que reside en Berna, sostenida por los países de la unión y sometida á la Administración superior de la Confederación suiza. Esta Oficina debe reunir noticias sobre protección de obras literarias y artísticas, coordenarlas y publicarlas, redactar un periódico, facilitar á los miembros de la unión los datos que soliciten, etc., etc. (Véase protocolo de 9 de Septiembre de 1886. Acta de 4 de Mayo de 1896.)

12.—El piadoso y simpático deseo de acabar con la trata de negros y mejorar las condiciones de los indígenas de los pueblos salvajes ó bárbaros, provocó la conferencia de Bruselas de 2 de Julio de 1890, en la que se estipularon los medios más eficaces para reprimir la trata en Africa. En el cap. V del convenio se habla de las *Instituciones destinadas á asegurar el cumplimiento del acta en general.* Estas instituciones son: 1.ª, la *Oficina internacional marítima (Oficina de Zanzíbar)*, de carácter colegiado, encargada de centralizar documentos é informes, auxiliar á las Potencias, facilitar consultas, etc., etc.; 2.ª, la *Oficina especial agregada al Ministerio de Negocios extranjeros de Bruselas;* y 3.ª, las varias *Oficinas de manumisión.*

13.—En 1890 celebróse convenio para la publicación en cin-

co lenguas de las tarifas de Aduanas de todos los países. Su *Oficina* internacional reside en Bruselas.

14.—La necesidad de una organización regular de los transportes internacionales, ha determinado la celebración de pactos y convenios encaminados á establecer reglas relativas á enlaces, inspección aduanera, cuarentenas, etc. En 1878 inició se en Berna una Conferencia, la cual redactó un proyecto por el que se constituía una unión universal para la circulación de mercancías por los ferrocarriles, instituyéndose en dicha población una *Oficina central de los transportes internacionales por los caminos de hierro* (1890).

15.—Tales son las uniones, más ó menos completas, que han alcanzado una organización regular, como centros de comunidad de intereses humanos; existen algunas otras con un carácter menos oficial, permanentes también; P. Kazansky cita, por vía de ejemplo, la *Comisión internacional penitenciaria*, la *Unión internacional antifiloxérica*, etc. Además se han entablado negociaciones para constituir una *unión bibliográfica* y otra *para la publicación de los actos internacionales*.

TERCERA PARTE

EL PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.—La vida de las instituciones jurídicas se resuelve concretamente en series de actos, que implican el desenvolvimiento de una conducta regular, ó sea *un proceso*, que ha de conformarse á las exigencias de los mismos, según la naturaleza de las instituciones y la necesidad á que aquéllos responden. Considerado este proceso en sí, como conjunto de condiciones y requisitos á que los *actos jurídicos* de una institución ó persona, deben acomodarse en su producción formal, constituye su *Procedimiento* propio. El carácter *jurídico* del procedimiento, base de la existencia del llamado *Derecho procesal*, surge espontáneamente de la índole racional de las exigencias *procesales*, en cuanto éstas son otras tantas condiciones, para que la exteriorización formal de la conducta de cada institución sea lo que debe ser, no sólo por virtud de la intención del agente, sino como consecuencia del concurso exterior de aquellos requisitos y trámites á que en su *apariencia* debe responder.

2.—No es éste, sin embargo, el concepto corriente del Derecho procesal en sentido estricto (1); aplícase principal-

(1) *Bibliografía:* Stein, ob. cit., I; De Gioannis, ob. citada, III; Orlando, ob. cit.; Goodnow, ob. cit., II; Santamaría, ob. cit.

mente á las *actuaciones* de índole judicial en el Estado; es derecho de la función judicial en su desarrollo práctico, siendo instituciones especiales del procedimiento, los jueces y tribunales. El Derecho procesal en este sentido, comprende las solemnidades y trámites á que debe acomodarse la actuación judicial para dar tiempo al desarrollo de la lucha por el derecho y *garantir* el respeto que á éste se debe. Pero este concepto es estrecho: todo Estado, ó mejor, toda persona, desarrolla su proceso, al cual se acomoda su conducta, y dentro del Estado político, todas sus funciones *funcionan* según un procedimiento. En el Estado constitucional, puede decirse que todos los poderes específicos tienen su procedimiento, y que el Derecho procesal abarca la vida de éstos en su actividad normal. Así hay: 1.°, un *procedimiento político*, al que los factores personales de la opinión pública obedecen en su acción y reacción; 2.°, un *procedimiento electoral;* 3.°, otro *legislativo* y *parlamentario;* 4.°, otro *ejecutivo* de acción positiva y represiva; 5.°, el *judicial* con direcciones varias; 6.°, el del *jefe del Estado;* 7.°, el *diplomático;* y 8.°, el administrativo, con sus distintas manifestaciones. Y nótese: en todos estos procedimientos lo característico consiste en la necesidad de obrar de *cierta manera*, según exigencias previas ó coetáneas de la conducta normal, y guardando determinadas apariencias en solemnidades y trámites.

3.—En función alguna del Estado puede quizá verse con más claridad todo el contenido de la idea del procedimiento, como en la administrativa. En el mismo concepto corriente entre nosotros, se considera como procedimiento administrativo, todo el obrar concreto de la Administración, en la práctica efectiva de su actividad funcional. Todo acto administrativo, en efecto, tiene su proceso de realización: se

elabora, se condensa y se efectúa según las exigencias racionales de su naturaleza, las cuales se traducen, por el criterio específico de la vida reflexiva del derecho, en la imposición formal de condiciones exteriores para *garantir*, en lo posible, la conformidad de la obra administrativa con lo que debe ser *técnica* y *jurídicamente*. No podemos detenernos aquí á estudiar cómo se ha producido en la Historia esta exigencia *procesal* administrativa. Fijándome sólo en el Estado *constitucional*, tal exigencia surge como una consecuencia de la afirmación del *Estado jurídico*. En el fondo se trata de que toda autoridad y representación específica del Estado, se conduzca como el acto que se realiza pide, y para garantir que así sea, se imponen las exigencias formales. La Administración del Estado supone manejo de intereses colectivos, relaciones con otros intereses, la acción sobre bienes y personas, decisiones de autoridad, operaciones de gestión, todo ello obra de representantes, ahora bien: en la evolución orgánica de la técnica jurídica, al penetrar por las más íntimas manifestaciones del hacer del Estado, se ha producido todo un derecho particular, formal y de garantías, que impone á la conducta administrativa de aquéllas, un procedimiento, que es el *administrativo*, y por el cual se tiende á garantir la justicia en la Administración.

4.—No pueden ciertamente sentarse principios de universal aplicación en el procedimiento administrativo. Cabe decir que es un derecho para el derecho, por cuanto su misión es hacer efectivo el carácter jurídico de la conducta reflexiva de los agentes que administran en el Estado, y que tiende á formarse merced á los progresos de la técnica jurídica, como un cuerpo positivo del derecho; pero su desarrollo es muy circunstancial y depende de las condiciones

políticas de cada Estado. Debido á esto, dicho procedimiento cambia de pueblo á pueblo, y además, debido á la indeterminación de la esfera propia de la Administración como función que se confunde con el Gobierno y con la actividad ejecutiva de autoridad, el concepto propio del procedimiento administrativo no resulta claro y definido ni en la teoría ni en la práctica.

5.—La doctrina corriente (Véase Hauriou, ob. cit.) considera como procedimiento administrativo por antonomasia el *contencioso*, ante las Corporaciones ó Tribunales administrativos, y suele comprenderse como parte del mismo el relativo á la resolución de conflictos ó competencias entre autoridades administrativas y entre éstas y las judiciales. Pero esta doctrina pide aclaración. El procedimiento contencioso, como *procedimiento*, no es genuinamente administrativo, porque tramitar y resolver una contienda, aunque sea sobre materia administrativa, no es *administrar*, es juzgar; en rigor, lo contencioso, como *procedimiento*, es *judicial*.

6.—La esfera del *procedimieuto administrativo* propiamente dicho, es la de la actuación de la Administración activa, y abarca todos los trámites, solemnidades, expedientes, etc., á que debe acomodarse la Administración, en la gestión de los intereses que corren á su cargo. Para decirlo de una vez, el procedimiento administrativo es lo que en nuestra legislación positiva se ha llamado gubernativo, y hoy administrativo, habida cuenta: 1.°, la distinción de lo gubernativo, ejecutivo y de lo administrativo; y 2.°, que debe comprender el proceder activo inicial de los órganos administrativos, al hacer efectivas las prescripciones legales de su administración, y al cumplir cualquier acto administrativo.

7.—Todos los demás procedimientos que en el Estado se

han producido, como consecuencia: 1.°, del carácter privilegiado del Poder público (lo contencioso-administrativo); 2.°, de la centralización burocrática; y 3.°, de la compenetración de las funciones del Estado y de la existencia de una facultad jurisdiccional administrativa, pueden denominarse *administrativos*, sólo en cuanto de algún modo condicionan la vida y funciones de la Administración.

8.—Hechas estas indicaciones generales, cuyos fundamentos doctrinales han de deducirse de lo dicho en el capítulo III de la sección segunda de la primera parte del TRATADO, la exposición de los procedimientos de la Administración, según las exigencias formuladas en su indeterminación funcional por el derecho positivo, comprende: 1.°, el *procedimiento administrativo*, que se refiere á las formas de actuar la Administración por medio de sus órganos propios; 2.°, el procedimiento contencioso, llamado *contencioso-administrativo*, que se refiere á la sustanciación y decisión de ciertas contiendas no sometidas á la jurisdicción de los Tribunales ordinarios; 3.°, el procedimiento impuesto para resolver los conflictos de autoridades, en cuanto pueden afectar á la Administración.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.—El procedimiento administrativo comprende: 1.° Los *modos de ejecución* de los actos y operaciones administrativas: para administrar, los representantes del Estado *proceden* de algún modo á la ejecución de los actos necesarios. En tal respecto, este procedimiento abarca la ordenación de la conducta de los funcionarios administrativos, al efecto de garantir, por indicaciones formales, los intereses de la Administración. El criterio jurídico de este procedimiento depende: *a)* de la estructura del Estado y de su Gobierno, según que se trate de naciones, municipios, etc.; *b)* de la estructura del órgano administrativo (representativo ó burocrático); *c)* de la naturaleza del servicio, v. gr., de seguridad, de la propiedad, etc.; *d)* de la posición respectiva que los órganos de la Administración ocupan como funcionarios subordinados de un organismo burocrático, con jerarquía administrativa, ó como funcionarios ó representantes según el principio de la autonomía; *e)* de la condición, valor y extensión de la facultad reglamentaria; *f)* de la posición de la Administración ante el poder judicial, en razón de la situación privilegiada ó no, que ante los Tribunales

tenga su organismo oficial. Este procedimiento administrativo cambia de país á país en su condición fundamental y en sus trámites (1), pudiendo señalarse como tipos opuestos el de los Estados Unidos é Inglaterra—base: el *selfgovernment*,—y el de los países centralizados como Francia y España—base: la subordinación jerárquica.—Por lo demás, este procedimiento no forma un verdadero cuerpo jurídico positivo regular, implica más que nada el tono general de los modos ó métodos de ejecución administrativa.

2.—2.° Comprende además el llamado expresamente procedimiento administrativo, y que se refiere á los trámites, términos y fórmulas que en todo *expediente* administrativo deben seguirse y guardarse, cuando la Administración obra, produciendo sus actos efectos jurídicos, en relación con los derechos de los particulares. Es éste un procedimiento que abarca toda la actividad administrativa, en su vida de relación personal, y lo cosntituyen las garantías formales en que estriba el acomodamiento de la conducta de los representantes de la Administración, á las exigencias de un régimen normal jurídico.

3.—La diferencia entre estas dos manifestaciones del procedimiento administrativo, está, en que la primera se refiere á la práctica directa de la obra de la Administración en la ejecución de sus actos, y corresponde á la noción jurídica de la *acción administrativa* (2). En cambio la segunda entraña el reconocimiento de una jurisdicción interior á la Administración misma (tomo I, págs. 269-270).

(1) Goodnow, ob. cit., II.

(2) Véase Orlando, *Princ.*, pág. 287; De Gioannis, ob. citada, III, pág. 531.

4.—Este último hállase en el Derecho positivo más sistematizado que el primero, sobre todo en los países de jerarquía administrativa, toda vez que su noción responde muy adecuadamente, á la concepción de la Administración, como un conjunto de instituciones subordinadas. En nuestro Derecho actual, cuenta con dos clases de fuentes: parte del mismo tiene un carácter especial, y está contenido en las leyes y reglamentos relativos á determinados servicios. Así, en la mayoría de éstos se comprenden disposiciones procesales aplicables á la tramitación técnica y jurídica de sus expedientes; pueden, en efecto, verse disposiciones de esta naturaleza, en las leyes y reglamentos de que hemos hablado en la *segunda parte* del TRATADO, acerca del servicio electoral, del de seguridad y de la propiedad, en la legislación sobre minas, aguas, montes y propiedad intelectual é industrial, muy especialmente en la de Obras públicas y en la práctica del principio de la expropiación forzosa. Las hay también en los servicios del orden social é internacional, alcanzando una mayor importancia las disposiciones de carácter parcial: 1.º, en la Hacienda del Estado, pues además del Reglamento normal de 1890, hay reglamentos de procedimiento especial en la práctica del cobro de los impuestos en el desarrollo de la vía de apremio (R. D. de 12 de Mayo de 1888 y otros), y en la contabilidad y reclamaciones de Hacienda; 2.º, en la formación administrativa de la fuerza armada, ya que las operaciones de reemplazo se desenvuelven según el procedimiento ya expuesto.

5.—Pero como estas disposiciones tienen su carácter parcial y técnico, realmente no llenan las exigencias de una ordenación procesal completa. Así hubo de reconocerlo el legislador, primeramente con respecto á la Hacienda, pues á ella se refiere la ley de 31 de Diciembre de 1881, y luego con respecto á todos los ramos de la Administración, según se desprende del contexto de la ley de 19 de Octubre de 1889, y he aquí la otra clase de fuentes del procedimiento administrativo: esta última ley y los reglamentos complementarios.

6.—Recogiendo ahora los principios fundamentales á que el movimiento regular de la Administración pública obedece, te-

niendo en cuenta: 1.°, las doctrinas expuestas sobre los *actos administrativos* (tomo I, sec. I, cap. III de la primera parte); y 2.°, las reglas del derecho procesal legal, diremos que el procedimiento administrativo se desarrolla á partir del comienzo ó iniciación del expediente, si á él hubiere lugar, y no se tratase de decisión administrativa tomada sin previo expediente: este expediente puede iniciarse, bien sea *de oficio* por acto administrativo, ó á *instancia* de parte, en solicitud ó exposición. Iniciado el expediente, se abre un período de *información* y *reunión de datos*, que prepara la *resolución administrativa* de la autoridad competente.

7.—Las resoluciones administrativas no siempre terminan el expediente incoado, pues puede tratarse de una resolución que *cause estado*, ó bien de resolución que pueda ser objeto de revisión, inspección, revocación ó reforma. La resolución que causa estado, es un *acto administrativo* definitivo, por ser obra de funcionario que actúa en virtud de facultades propias, atribuídas en razón de su oficio por las disposiciones legales; la resolución que no causa estado, es un *acto administrativo* provisional, que por ser obra de funcionario subordinado y que actúa por delegación, puede ser sometido su conocimiento en segunda ó ulteriores *instancias* á la autoridad superior, hasta que se obtenga una resolución que *cause estado* y convierta el acto en *definitivo*. Las instancias ulteriores se inician por el *recurso de alzada*.

8.—Obtenido en un expediente un *acto administrativo definitivo* con resolución que *cause estado*, la Administración, como tal, ha dicho su última palabra. Queda, en pie, la posibilidad de la contienda, verdaderamente *judicial*, que en nuestro derecho puede ser ventilada, según la índole del acto administrativo, por uno de los recursos indicados en la primera parte, sec. I, cap. III, núm. 10, con los núms. 2.°, 3.° y 4.°, recursos que no pueden emplearse sino habiendo obtenido resolución administrativa que cause estado.

9.—La ley de 19 de Octubre de 1889, formulando las bases para redactar los reglamentos administrativos de los distintos Ministerios, y disponiendo con carácter imperativo esta redac-

ción, hoy efectuada (art. 1.º de dicha ley), refiérese más que á la parte *sustantiva* del procedimiento, á la regularización: 1.º, de las Oficinas normalizadoras del servicio burocrático de los expedientes; 2.º, de los trámites, términos y orden del despacho de éstos; y 3.º, de la disciplina y responsabilidad por infracción del procedimiento. He aquí en resumen lo que dispone dicha ley en sus arts. 2.º á 4.º

10.—*Registro general, iniciación de los expedientes.* De toda solicitud, exposición, instancia, comunicación ú oficio que se presente en una dependencia ó llegue á ella por el correo, se hará asiento en el Registro general, dentro de las veinticuatro horas. En el mismo día en que se anote, pasará al Negociado correspondiente, el cual acusará su recibo al Registro general.

11.—*Tramitación.* En los ocho días siguientes quedará extractado el documento en el expediente de su razón, ó decretado marginalmente. Si lo que hubiere de extractarse fuera un expediente ya formado, ó en vista de él se hubiese de decretar marginalmente, el plazo para verificar una ú otra cosa será el de quince días. En el mismo plazo, el Jefe de Negociado ó de la Sección redactará su dictamen, proponiendo lo que proceda al de la dependencia, el cual, como todo funcionario llamado á intervenir en el expediente, dictará ó consultará la resolución que proceda, dentro de dicho término. Este plazo se limitará á ocho días si se trata de acuerdos de mera tramitación. Cuando haya de pedirse informe á alguna otra dependencia ó funcionario, éstos lo evacuarán dentro de un mes; si residieran en las islas Canarias, se extenderá este plazo á dos; si en las Antillas, á cuatro, y si en las Filipinas, á ocho. Tratándose de remisión de documentos, estos plazos se reducirán á la mitad. Cuando se pidiere informe á Cuerpos consultivos de la Administración central, éstos le evacuarán dentro de dos meses. En casos extraordinarios, los Jefes de las dependencias ó de dichos Cuerpos consultivos, podrán prorrogar los plazos indicados, consignando las causas de la prórroga. Esta, sin embargo, no podrá exceder de otro término igual al respectivamente señalado. El plazo para la remisión de documentos será improrrogable. Todo acuerdo se ejecutará dentro de tres días. En ningún caso

podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se incoe un expediente y aquél en que se termine en la vía administrativa. Cuando haya habido necesidad de pedir algún informe ó documento á las islas Canarias, á las Antillas ó las Filipinas, se descontará, para estos efectos, el tiempo invertido. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de entrada, salvo que por el Jefe de la dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario. Instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicará á los interesados para que en el plazo que se señale, de diez días á treinta, aleguen lo conducente.

12.—*Notificaciones.* Las providencias que pongan término en cualquiera instancia á un expediente, se notificarán al interesado en el plazo máximo de quince días. Si el interesado no supiere ó no quisiere firmar la notificación, firmarán dos testigos presenciales. Cuando la persona que haya de ser notificada no fuese hallada en su domicilio á la primera diligencia en busca, se le hará la notificación por cédula que habrá de contener las cinco primeras circunstancias expresadas por la ley, y que se entregará por su orden á las personas designadas en el art. 268 de la ley de Enjuiciamiento civil. Cuando no tenga domicilio conocido, ó se ignore el paradero de la persona que haya de ser notificada, se publicará la providencia ó acuerdo en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín oficial* de la provincia, y se remitirá además al Alcalde del pueblo de la última residencia de aquélla, para que la publique por medio de edictos que se fijarán en las puertas de la Casa Consistorial.

13.—*Recursos.* Los reglamentos determinarán los casos en que la resolución administrativa *cause estado*, los en que haya lugar al *recurso de alzada* y los recursos *extraordinarios* por *incompetencia* ó *nulidad de lo actuado.* El *recurso de queja* podrán utilizarle los interesados en cualquiera estado del expediente. Dentro de los quince días siguientes de haberse recibido el expediente ó los antecedentes necesarios en la oficina á que corresponda conocer de los recursos indicados se hará el correspondiente extracto.

14.—*Infracciones.* Las infracciones reglamentarias se cas-

tigarán imponiendo á los funcionarios que las cometan corrección disciplinaria, y caso de reiterada reincidencia darán lugar á su separación del servicio. En igual responsabilidad incurrirá el funcionario que proponga ó acuerde, trámite á todas luces innecesario, para ganar tiempo, eludiendo prescripciones reglamentarias. Si resulta de un expediente que algún funcionario ha dictado ó consultado á sabiendas ó por negligencia ó ignorancia inexcusable, providencia ó resolución manifiestamente injusta, se pasará el tanto de culpa á los Tribunales.

15.—*Estadística.* Antes del 15 de Enero de cada año elevarán las dependencias á su Ministerio estado expresivo de los expedientes ingresados en el año, de los despachados y de los pendientes en 1.º de Enero, clasificados unos y otros por los años en que se incoaron. Los Ministerios remitirán estos estados antes de 1.º de Febrero á la Presidencia del Consejo, que publicará el resumen de los mismos en la *Gaceta de Madrid* en la primera quincena de dicho mes.

16.—En cumplimiento de lo dispuesto en esta ley de bases, dictáronse en los distintos Ministerios los siguientes reglamentos: *Presidencia del Consejo.* Regl. de 26 de Abril de 1890, sustituído por el de 11 de Agosto de 1892.—*Ministerios de Estado.* Regl. de 17 de Abril de 1890.—*Gracia y Justicia.* Regl. de igual fecha.—*Guerra.* Regl. de 25 de Abril de 1890.—*Marina.* Regl. de igual fecha.—*Hacienda.* Regl. de 15 de Abril de 1890. Regl. org. de 3 de Abril de 1895. R. D. de 29 de Diciembre de 1892 cit.—*Gobernación.* Regl. de 22 de Abril de 1890.—*Fomento.* Regl. de 23 de Abril de 1890.—*Ultramar.* R. D. de 23 de Septiembre de 1888 y de 13 de Junio de 1890.

CAPITULO III

LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

§ 1.º—*Idea y crítica de lo contencioso-administrativo.*

1.—Ya al tratar de las relaciones entre el Poder administrativo y la función judicial (tomo I, pág. 270), expuse los supuestos á que en principio responde la llamada *jurisdicción contencioso-administrativa:* se funda ésta en la posibilidad de contiendas jurídicas entre la Administración, como autoridad, y los particulares, por resultar lesiva, para éstos ó para el Estado, una decisión definitiva de un funcionario administrativo (1). La doctrina corriente suele partir de la distinción de los actos de la Administración, como actos de

(1) *Bibliografía:* E. Meyer, *Das Verwaltungsrecht;* Stein, *Verwaltungslehre;* Gneist, *Rechtsstaat;* Gerber, *Grundzuge*, etc., § 62; Loening, ob. cit., pág. 801; Batbie, *Precis de droit*, etc., pág. 148; Ducrocq, ob. cit., § 190; Aucoc, *Droit administratif*, I, 390; De Gioannis, ob. cit., § 1.773; Persico, ob. citada, II, pág. 54; Manna, *Il diritto amministrativo*, parte I, página 432; Minghetti, *I partiti politici*, pág. 278; Mantelini, *Lo Stato e il Codice civile;* Orlando, ob. cit., y *Teoria giuridica delle guarentigie della Liberta;* Azcárate, *El Selfgovernment y la Monarquía doctrinaria;* Santamaría, ob. cit.

autoridad y actos de gestión, reservando el conocimiento judicial de éstos á los Tribunales ordinarios, y constituyendo para el conocimiento de las contiendas á que los otros den lugar una jurisdicción especial, organizada, como veremos, de diversas maneras. La posibilidad de las contiendas jurídicas á que nos referimos, es indiscutible: el acto administrativo puede lesionar el derecho ó el interés de un particular ó del Estado; pero el que el autor del acto sea la Administración, no implica que éste tenga un carácter particular, capaz de motivar un tratamiento judicial especial, desde el momento en que se fija la distinción natural entre la Administración en sí misma y el funcionario su representante, y además se estima en su justo valor, el derecho de toda persona al lado del derecho del Estado y de su administración. Mas no he de insistir sobre esto. Voy á limitarme á exponer los argumentos en que se apoyan los sostenedores de la sustantividad jurídica de lo contencioso-administrativo, y las soluciones legislativas del problema, para desarrollar luego la noción, organización y procedimiento contencioso-administrativo en España.

2.—Consideran fundada la sustantividad jurídica de lo contencioso-administrativo aquéllos que estiman necesaria una jurisdicción especial de este orden, teniendo en cuenta: 1.° Que no pueden equipararse los derechos del individuo y los del Estado. Dice Unger: «El Estado, en el ejercicio de su derecho, nunca puede ser *parte;* su derecho y el de un particular no son iguales: no puede, pues, haber contienda.» 2.° Que la jurisdicción única ordinaria, á la cual deben someterse las contiendas á que nos referimos, conduce á la omnipotencia del poder judicial; lo cual supone que este poder va á excederse en el ejercicio de su misión de

juzgar, pues reducida á ello, no se le estimaría más potente que el legislativo dando leyes ó el ejecutivo ejecutándolas. 3.° Que el Estado no lesiona derechos, en cuanto es la autoridad misma; lo cual no obsta para que sus representantes puedan lesionar dichos derechos. 4.° Que lo administrativo entraña una técnica especial, desconocida de los jueces ordinarios, cosa que no es necesariamente exacta, y que puede salvarse haciendo que los jueces sean competentes en eso, del propio modo que se hace que lo sean en materias civiles y criminales. En el fondo, lo que hay en la concepción excepcional desde el punto de vista jurídico y judicial de la contienda administrativa, es, de un lado, el influjo, no vencido, de la idea tradicional del poder soberano del Estado, como poder personal; de otro, una desconfianza de los poderes ejecutivos hacia la acción irresistible de la justicia.

3.—Supuesta la existencia de contiendas entre la Administración, como autoridad, y los particulares, la admisión de la doctrina que dá un valor especial á dichas contiendas, se revela en la ordenación de la jurisdicción particular, para sustanciar el proceso de las mismas y resolverlas. En su virtud, se puede llegar al conocimiento de la idea á que en este punto responden las legislaciones positivas, tomando en cuenta el sistema según el cual se conocen y resuelven las referidas contiendas. Orlando distingue hasta cuatro sistemas diferentes, á saber: 1.°, sistema inglés, del *self government:* fúndase en el principio, según el cual cuando quiera que un ciudadano sufra una injusticia por acto administrativo debe tener un recurso; sistema histórico de indiferenciación que en rigor desconoce el problema; 2.°, sistema de lo contencioso-administrativo; sistema francés:

según éste, todo juicio en que deba discutirse un acto administrativo, se reserva á Tribunales que son al propio tiempo cuerpos de la Administración activa; 3.°, sistema prusiano, por el cual se mantiene la sustantividad de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero organizada con cierta independencia de la administración activa; 4.°, sistema de la jurisdicción única, propio de Suecia, Dinamarca, Grecia: por él se niega toda jurisdicción contencioso-administrativa especial, remitiendo al conocimiento de la ordinaria las contiendas administrativas.

4.—En España, la formación histórica de lo contencioso-administrativo ha pasado por varias vicisitudes; puede decirse, sin embargo, que su concepto sustantivo es una de las características de nuestro régimen constitucional, durante el reinado de Isabel II y en la Restauración de 1874. En efecto, organizado el régimen moderno, muy al estilo francés, y con un criterio de desconfianza entre los poderes del Estado, surgió la jurisdicción administrativa, atribuída á cuerpos de la Administración activa; jurisdicción que para unos significaba la *garantía* de los derechos del particular frente á las atribuciones de la Administración, y para otros un límite defensivo del poder ejecutivos frente á las tendencias absorbentes del judicial. La primera ordenación legal de lo contencioso-administrativo fué la de la ley de 2 de Abril de 1845, creando los Consejos provinciales, como encargados de los negocios contencioso-administrativos (Regl. de 1.° de Octubre de 1845), y el Regl. de 30 de Diciembre de 1846, referente al modo de proceder del Consejo Real, y luego del de Estado en estos asuntos. Posteriormente regulóse la jurisdicción indicada en la ley del Consejo de Estado de 17 de Agosto de 1860 y en la de 25 de Septiembre de 1863. No se tenía con estas disposiciones, en el régimen por ellas fundado, una noción clara de la materia contencioso-administrativa; pero lo característico de él era la consideración de lo contencioso-administrativo como asunto de una jurisdicción *rete-*

nida en el Monarca, de la cual no se desprendía éste, sino en cuanto á la tramitación de los procesos encomendados á los Consejos provinciales y al Consejo de Estado, encargados además de *consultar la sentencia* que aparecía dictada por el Rey en Consejo de Ministros. Este régimen sufrió un eclipse total por el decreto-ley de 26 de Noviembre de 1868, que atribuyó el conocimiento de los negocios contenciosos de la Administración á la Sala tercera del Tribunal Supremo de justicia y á las Audiencias, pero fué restablecido en su integridad por el decreto-ley de 20 de Enero de 1875, sustituyendo á los Consejos provinciales las Comisiones provinciales. Por fin, después de largas discusiones entre los partidarios de los dos regímenes, se ha publicado la ley de 13 de Septiembre de 1888, por la que vino á establecerse un sistema intermedio, inspirado en el régimen prusiano, siendo la legislación vigente dicha ley y reglamento de 29 de Diciembre de 1890, reformados en cumplimiento del art. 30 de la ley de Presupuestos de 1892 por Real decreto de 22 de Junio de 1894 (1). Dicha legislación comprende: 1.º, la determinación expresa de la materia contencioso-administrativa, considerada como especial y sustantiva; 2.º, la organización de los Tribunales contencioso-administrativos; y 3.º, el procedimiento. De todo ello vamos á hablar inmediatamente.

(1) Gallostra, *Lo contencioso-administrativo* (1881); Abella, *Lo contencioso-administrativo;* Alfaro, *Lo contencioso-administrativo* (1881); González, *La materia contencioso-administrativa* (1891), y comentarios á la ley, de los Sres. Bravo, Macalla, Fabié, Paso y Delgado, Manresa, Arredondo, etc., etc. Santamaría, ob. cit.

§ 2.°—*La jurisdicción contencioso-administrativa.*

1.—La sustantividad legal de la materia contencioso-administrativa, dedúcese en España del concepto formulado antes por la jurisprudencia y hoy por el título primero de la ley de 1888, al definir el recurso contencioso-administrativo, y de la existencia de una jurisdicción, organizada al efecto con Tribunales propios y procedimiento particular. En su virtud, lo contencioso-administrativo implica la sumisión á trámites y decisiones de un orden judicial extraordinario, de aquellas contiendas administrativas que se promueven, para entablar el recurso contra las resoluciones administrativas á que se refiere de un modo directo el art. 1.° de la citada ley, completado y rectificado por los arts. 2.° á 4.° Ahora bien: según dichos artículos, se puede interponer el recurso contencioso-administrativo *por la Administración ó por los particulares* contra las resoluciones administrativas que reúnan los requisitos siguientes: 1.°, *que causen estado*; esto es, según el art. 2.°, cuando no sean susceptibles de recurso por la vía gubernativa, ya sean definitivas, ya de trámite, si estas últimas deciden directa ó indirectamente el fondo del asunto, de tal modo, que pongan término á aquélla ó hagan imposible su continuación; 2.°, *que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas*; esto es, cuando aquélla deba acomodar sus actos á disposiciones de una ley, de un reglamento ú de otro precepto administrativo; 3.°, *que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo*, entendiéndose así cuando la disposición que el recurrente repute infringida, le reconozca su derecho individualmente ó á personas que se hallen en el mismo caso en que él se encuentra. Por su parte, la Administración puede remitir á revisión por vía contenciosa las providencias de primera instancia, que por orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado.

2.—La ley desarrolla y rectifica este concepto general del modo siguiente: en primer lugar, declara (art. 3.°), que *procede* el recurso contencioso-administrativo contra resoluciones de la Administración que lesionen derechos particulares establecidos ó reconocidos por una ley, cuando las resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de disposición general, si ésta infringiese la ley de que aquéllas se originan. Luego (art. 4.°) dice que *no procede* aquel recurso: 1.°, contra los actos *discrecionales* de la Administración (lo que iba implícito en el art. 1.° al referirse á las facultades *regladas*); 2.°, en las cuestiones de índole *civil* ó *criminal*, ni en las sometidas á otras jurisdicciones; 3.°, contra resoluciones reproducción de otras anteriores, que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas, y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma; 4.°, contra las que se dicten con arreglo á ley que excluya la vía contenciosa; 5.°, contra las resoluciones que se dicten consultadas por el Consejo Supremo de Guerra y Marina, como Asamblea de las Ordenes militares que se citan, ó contra las Reales órdenes relativas á ascensos ó recompensas de jefes y oficiales por merecimientos de guerra ó á postergaciones impuestas reglamentariamente. Más adelante, el art. 5.° vuelve á decir que, *sin embargo*, *continuarán atribuídas* á la jurisdicción de que se trata, las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal para obras y servicios públicos, y además aquellas cuestiones respecto de las que se otorgue el recurso por una ley ó reglamento, *si no estuviesen* comprendidas en las excepciones del art. 4.° Y no sólo esto: el art. 6.° dice que *no se podrá* intentar lo contencioso-administrativo en asuntos de cobranza de contribuciones y rentas públicas ó créditos liquidados á favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo á las leyes, mientras no se realice su pago, exceptuando de éstos los recurrentes que, al demandar, soliciten declaración de pobreza, si bien el recurso no se tramitirá desde que ésta fuese denegada, si no se verifica el pago dentro de un mes.

3.—El recurso contencioso ha de interponerse en el término

de tres meses, á contar del día siguiente á la notificación de la resolución administrativa reclamable. El término se alarga teniendo en cuenta la residencia de la persona interesada en las posesiones ultramarinas. El plazo para la Administración es de tres meses, contados desde el día siguiente al en que se declare lesiva á los intereses de aquélla la resolución impugnada; pasados cuatro años, la acción administrativa prescribe: la notificación se hace al interesado; la ley indica cómo y el valor que tiene, la publicación en los periódicos oficiales, como notificación á los recurrentes que no hubieren sido parte en el expediente (art. 7.°)

4.—El sistema adoptado por la ley de 1888 para la organización de los Tribunales, inspírase, como queda dicho, en el régimen prusiano. No forma Tribunales de índole judicial ordinaria, pero tampoco los constituye con cuerpos de la Administración activa; organiza Tribunales especiales, que son el Tribunal contencioso-administrativo, del Consejo de Estado, y los Tribunales provinciales, los cuales, dice, ejercen su jurisdicción por delegación del Rey (art. 8.°) El Tribunal de lo contencioso conoce en única instancia de las demandas contra resoluciones de la Administración y de los recursos contra las decisiones de los Tribunales provinciales, éstos de las demandas contra las resoluciones de las respectivas autoridades municipales y provinciales (arts. 10 y 11).

5.—El Tribunal de lo contencioso está incorporado al Consejo de Esrado, aun cuando obra con independencia; no obstante lo cual, sus ministros tienen voz y voto en el Consejo de Estado en pleno, según el art. 9.° de la ley: consta de un ex-Ministro de la Corona ó Consejero de Estado, con ocho años de antigüedad, y de siete Ministros, letrados: éstos son inamovibles (tít. II, cap. II de la L.)

6.—Los Tribunales provinciales los constituyen el Presidente de la Audiencia territorial y dos Magistrados de la Sala de lo civil, ó bien el Presidente y dos Magistrados de lo criminal, según que haya ó no Audiencia territorial en la capital de la provincia. Además forman Tribunal dos Diputados provinciales letrados, elegidos por sorteo anual, los cuales sólo concurren

á los incidentes sobre excepciones y al fallo definitivo de los pleitos. Cuando no hubiera en la Diputación cuatro Diputados letrados sorteables, se procede al sorteo entre las personas que designe el art. 17 (tít. II, cap. III).

7.—Para representar en los recursos contenciosos el interés de la Administración, hay en el Tribunal de lo contencioso un Fiscal, auxiliado por un Teniente y seis Abogados fiscales, letrados. El Fiscal es de libre elección del Gobierno. Los demás funcionarios fiscales forman cuerpo de escala cerrada, ascendiéndose por antigüedad y empezando por las plazas inferiores por concurso (art. 21 de la L.) En los Tribunales provinciales hay un Fiscal designado entre los Abogados del Estado (art. 25.)

8.—Para el desempeño de las funciones burocráticas del Tribunal contencioso, existe en concepto de auxiliares un Secretario mayor, diez Secretarios de Sala y subalternos. Los secretarios forman cuerpo de escala cerrada, con ascensos por antigüedad, inamovible, ingresándose por las últimas plazas mediante oposición. (Véase tít. II, cap. V.)

9.—El procedimiento contencioso-administrativo abarca los trámites, solemnidades y manera de sustanciar las contiendas provocadas por los recursos de este orden, ante el Tribunal contencioso-administrativo, en única instancia, ante los Tribunales provinciales en primera instancia y ante aquél en apelación contra las decisiones de éstos.

10.—El procedimiento contencioso-administrativo de la única instancia comprende: 1.° *Un período preliminar,* en el que se prepara el recurso mediante escrito en el que el interesado solicita se tenga por interpuesto el recurso y que se reclame el expediente gubernativo (art. 34) que el Tribunal reclamará, publicando en la *Gaceta* y *Boletín oficial* respectivo la interposición del recurso, á fin de que de él tengan conocimiento cuantos les interese (arts. 36, 37 y 38). Puede promoverse, según el art. 39, la declaración del beneficio de pobreza. 2.° *La demanda* que ha de formalizarse en el término de veinte días después de puesto de manifiesto el expediente remitido al actor; el término es prorrogable por otros diez (art. 40). La demanda se formalizará según dispone el art. 42 y se acompañarán los

documentos necesarios al tenor de los arts. 43 y 44. Si la reclamación contenciosa la iniciase la Administración, la demanda la presentará desde luego el Fiscal según el art. 41. 3.° *Las excepciones:* puede el demandante ó su coadyuvante oponerlas dentro de diez días por: *a*) incompetencia de jurisdicción; *b*) falta de personalidad en el actor ó en su representante y en el demandado; *c*) defecto legal en el modo de proponer la demanda; *d*) prescripción de la acción del recurso. Las excepciones se aprecian y sustancian según los arts. 47 á 50 de la ley. La contestación á la demanda ha de hacerse según disponen los artículos 51 y 52. 4.° *La prueba* se ha de pedir en la demanda ó contestación: no podrá exceder el término del señalado en la ley de Enjuiciamiento civil en el segundo período de prueba; son nada más admisibles las de esta ley y las que el Tribunal estime conducentes. Puede el Tribunal disponer, para mejor proveer, diligencias antes de la vista (arts. 53 á 57). 5.° *Vista* y *sentencia.* La vista se prepara por el extracto del pleito por el Secretario, el cual se comunica á las partes poniendo de manifiesto las actuaciones y el expediente administrativo. El Tribunal señala luego la vista. Cuando la vista no debiera ser pública, ésta se señala desde luego, sin formación de extracto (artículos 58 y 59). Las vistas se celebran por orden de antigüedad en los asuntos; el representante de la Administración puede pedir preferencia para determinado asunto, y el Tribunal decidirá sobre esta pretensión (art. 60). La sentencia debe dictarse dentro de diez días después de la vista ó desde que se unieran á los autos las diligencias para mejor proveer. (Sobre la sentencia, véanse arts. 61 y 62 de la ley.)

11.—El procedimiento *de la primera instancia* se acomodará á lo preceptuado en el cap. I del tít. III respecto de la instancia única, con las modificaciones del art. 63 de la ley.

12.—Respecto de las providencias, autos y sentencias del Tribunal contencioso-administrativo y de los provinciales, concede la ley varios *recursos;* contra las providencias de mero trámite sólo cabe el *recurso de reposición* ante el propio Tribunal (art. 64); contra los autos del Tribunal contencioso cabe sólo el de *aclaración;* se puede interponer el de *nulidad de ac-*

tuaciones por defectos esenciales en el procedimiento en los casos expresamente determinados en el art. 66 (véanse artículos 67 y 68); contra los autos y sentencias de los Tribunales provinciales cabe el *recurso de apelación* ante el Tribunal de lo contencioso, salvo en los autos ordenando pruebas, que no admiten recurso alguno (art. 69). Las apelaciones se sustancian con arreglo á los arts. 70 á 74. Contra la no admisión de una apelación por un Tribunal provincial se puede utilizar el *recurso de queja* ante el de lo contencioso, pudiendo utilizarse también el de *revisión* ante este Tribunal contra las sentencias de los provinciales (arts. 75 y 76). Por último, contra las sentencias del Tribunal contencioso puede entablarse el *recurso de aclaración ó el de revisión.*

13.—Un punto importantísimo, por lo característico de la solución aceptada por nuestra ley, es el de *la ejecución de las sentencias*; evidénciase la índole especial que se quiere dar á estas contiendas y el concepto que suponen del interés preeminente del Estado. Además, vese bien claro que no se ha podido romper con la tradición inmediata de lo contencioso-administrativo, como jurisdicción *retenida* por el rey, y por virtud de la cual se atribuía á éste la facultad de decidir las referidas contiendas. Pero veamos la doctrina legal sobre la ejecución de las sentencias. Declaradas éstas firmes, dice el artículo 83, se comunicarán en el término de diez días al Ministro ó autoridad á quien corresponda, para que se lleven á puro y debido efecto. Pero añade el 84 (reformado): «El Ministro ó autoridad administrativa deberá acusar recibo de la sentencia dentro de tres días y dar dentro del mes cuenta de su cumplimiento. Cuando por justa causa, que se expondrá al Tribunal, no sea posible hacerlo, se entenderá prorrogado el término por otro mes. Si la naturaleza del fallo no permitiese la completa ejecución material de la sentencia en esos plazos, se debe dar cuenta al Tribunal de las medidas adoptadas para verificarlo. Comunicada la sentencia del Tribunal de lo contencioso al Ministerio que corresponda, examinará éste, *en los casos dudosos, si por razones de interés público debe suspenderse temporalmente la ejecución de aquéllas, ó si por las propias*

razones ó por haberse hecho imposible material ó legalmente el cumplimiento de lo mandado, *fuese necesario acordar la no ejecución de las sentencias.* En el primer caso, acordada la suspensión, se hará saber al Tribunal, comunicándose la resolución y sus motivos, *y podrá llevarse á efecto*, si ya no lo tuviese, lo mandado en la Real orden recurrida. El Tribunal, á instancia de parte, podrá acordar en su vista la indemnización que deba satisfacerse al particular por el aplazamiento, si procediese, y el Gobierno, dentro del primer mes de estar abiertas ó constituídas las Cortes, les dará cuenta de la suspensión y sus fundamentos. Cuando no haya posibilidad de cumplir la sentencia, el Gobierno lo declarará así en resolución motivada, de que dará cuenta á las Cortes..... Lo mismo se hará cuando, *pudiendo cumplirse la sentencia, estime el Gobierno*, POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO, *que no debe llevarse á efecto su ejecución.* En este caso, el Ministro deberá someter á las Cortes, dentro de los dos meses siguientes al día en que les dé cuenta de su acuerdo y oído el Consejo de Estado en pleno, un proyecto de ley determinando la indemnización correspondiente.

14.—En el tít. IV, la referida ley contiene varias disposiciones sobre la necesidad del empleo del papel sellado en las actuaciones del procedimiento y de la asistencia de letrado, que es obligatoria, no siéndolo la representación por Procurador, sobre la imposición de costas, manera de computar los plazos, abandono tácito del pleito, publicación de sentencias, suspensión de las resoluciones reclamadas, etc., etc. (1).

(1) Todas las materias expuestas acerca del concepto, organización de Tribunales y procedimiento contencioso-administrativo, deben ser completadas por las disposiciones más detalladas del reglamento reformado de 22 de Julio de 1894. (Véase también el R. D. de 28 de Julio de 1892 sobre reorganización del Tribunal contencioso-administrativo.)

CAPITULO IV

DE LOS CONFLICTOS Y DE LAS COMPETENCIAS

1.—Por las condiciones en que el poder administrativo se organiza en muchos Estados constitucionales modernos, es preciso comprender en el procedimiento, la materia jurídica de los *conflictos*, que prácticamente se provocan entre la Administración como tal ó como Poder ejecutivo, y las autoridades judiciales (1). Pero téngase en cuenta que los *conflictos*, base á veces de la operación procesal de las *competencias*, no son un fenómeno especial de la vida administrativa. «La noción, dice Orlando, generalísima de «conflicto,» supone dos autoridades, que creen que un poder dado cae dentro de sus atribuciones con exclusión de la otra (conflicto positivo), ó bien creen que no les corresponde ni á la una ni á la otra (negativo): hay conflictos de orden constitucional—entre las dos Cámaras, entre la Corona y las Cámaras, entre el Parlamento y el Poder judicial, —siendo su estudio objeto del Derecho constitucional, y conflictos de orden puramente judicial, cuyo estudio compete al procedimiento civil. En la órbita administrativa te-

(1) Obras citadas de De Gioannis, Persico, Orlando, Ducrocq, Santamaría, etc., etc.

nemos los conflictos entre varios órganos de la Administración pública, queá un mismo tiempo quieren ó no ejercer una determinada voluntad.» Y hay, además, en el organismo actual de los Gobiernos, los conflictos á que antes me refería, entre el Poder administrativo y el Poder judicial.

2.—La causa general de estos conflictos puede, acaso, señalarse en la falta de correspondencia específica de las funciones del Estado con sus órganos, y en la dificultad de la interpretación de la vida jurídica del Gobierno, por sus representantes reflexivos.

3.—Desde luego, no hay para qué hablar aquí de todos los diferentes conflictos que puedan surgir en la vida de los poderes de Gobierno. Por de pronto, no nos toca estudiar ni los constitucionales ni los puramente judiciales, ni aun sería de nuestra incumbencia tratar de los administrativos, ya que los más, los que se denominan de *jurisdicción*, esto es, los que resultan de la lucha entre dos autoridades administrativas, se han de resolver según los principios á que responde la organización jerárquica, y los otros, los llamados de *atribuciones*, esto es, los que nacen entre la autoridad administrativa y la judicial, no debieran implicar un procedimiento especial de carácter administrativo. Pero estimo que es necesario hablar de estos últimos, porque la manera de plantearlos y resolverlos, por las *competencias*, determina operaciones procesales especiales de carácter administrativo.

4.—La cuestión general de más importancia en la materia de conflictos, cuya solución orienta el procedimiento, es la de determinar quién debe ser la autoridad ó institución encargada de resolverlos. Naturalmente, es preciso distinguir, según que se trate de conflictos de jurisdicción ó de atribuciones. Los primeros pueden resolverse por el superior je-

rárquico común de las autoridades en conflicto; pero ¿cómo decidir la cuestión cuando se trate de los conflictos de atribuciones? «La empresa, dice un escritor, de encontrar una autoridad idónea para la resolución de los conflictos, puede parangonarse con la de encontrar solución á la cuadratura del círculo (1).» Los autores proponen y las legislaciones han organizado hasta tres soluciones distintas. Unos se inclinan á conceder tal facultad al Poder administrativo, ante el temor de que, atribuída á otro poder, padezca la independencia del Ejecutivo y de la Administración. Es á la solución á que se inclinan los países de lo *contentieux administratif*. En Francia, fijándose en que en tales conflictos de lo que se trata es de mantener las jurisdicciones judicial y administrativa en su respectiva esfera, reputan la solución de los mismos como *acto administrativo*, por lo que, rodeándole de formas solemnes y exigiendo el dictamen del Consejo de Estado, han concedido tal prerrogativa al jefe del Poder ejecutivo (2). Otros, en cambio, opinan que el conflicto implica una aplicación de la ley á caso concreto, esto es, manifestación judicial, debiendo atribuirse, por tanto, la función de resolver los conflictos al Poder judicial. Tal es la solución aceptada en Bélgica, donde se ha concedido la indicada facultad al Tribunal de casación; otras, por fin, creyendo que estas soluciones entrañan una negación de la igualdad de los Poderes públicos, han propuesto la creación de un *Tribunal especial de conflictos* (3), institución que se ha ensayado por la ley de 3 de Marzo de 1849 en Francia.

(1) Malgarini, citado por Orlando, ob. cit., pág. 340.
(2) Persico, ob. cit., II, pág. 242.
(3) Idem, ob. cit., pág. 341. V. Santamaría, ob. cit.

5.—No es fácil resolver de plano cuál es la solución más aceptable, especialmente desde el punto de vista de la eficacia positiva de las instituciones de un Estado, ya que cuanto se refiere á la estructura de éste es circunstancial. Pero atendiendo á la noción fundamental de los momentos jurídicos de la vida del Estado, á la distinción de las funciones de éste, y á que no hay sumisión de unos Poderes respecto de otros, cuando cada uno obra en su función propia, creemos que teniendo en cuenta la naturaleza del acto que implica la resolución del conflicto, como acto de aplicación concreta de la ley á contienda de partes, la facultad de decidirlo cae de lleno en las atribuciones del Poder judicial. Probablemente lo más aceptable es el razonamiento de Orlando, según el cual no puede ponerse en duda ni la naturaleza *judicial* de la decisión de la competencia, ni que tal decisión se ha de encomendar á la magistratura que de ordinario juzga, pudiendo, por lo delicado del caso, encargarse de ello al Tribunal de casación ó Supremo.

6.—Pasando ahora á tratar de los conflictos entre las autoridades administrativas y los Tribunales en nuestra legislación positiva, conflictos que son la materia de las competencias que entre dichas autoridades se promueven, advertiremos, ante todo, que han sido regulados por R. D. de 4 de Junio de 1847, posteriormente por el Regl. de 25 de Septiembre de 1863 y, luego, por el R. D. de 8 de Septiembre de 1887, cuando se trata de los que se suscitan en los casos en que los Tribunales invadan la esfera de atribuciones de la Administración; en cambio, los conflictos que puedan suscitarse, bajo la forma legal de *recursos de queja*, porque la Administración invada la esfera del Poder judicial, se rigen por la ley de Enjuiciamiento civil en sus arts. 116 á 124, aceptados en el art. 51 de la ley de Enjuiciamiento criminal.

7.—Las competencias propiamente dichas forman una jurisdicción no bien definida, reservada legalmente al Rey, aun cuando por la condición constitucional de éste, resulte que las decisiones son obra del Poder ejecutivo. (Véase art. 1.° del R. D. de 1887.)

8.—La competencia se suscita desde el momento en que una autoridad judicial invade la esfera del Poder administrativo por acto de intervención efectiva: en ese caso, la competencia se denomina *positiva;* también puede suscitarse cuando el Poder administrativo entienda que un asunto no es de su incumbencia y sí de los Tribunales, siendo entonces *negativa*. En nuestra legislación, se conceptúa el acto de promoverlo un acto administrativo, y, por tanto, se atribuye esa facultad á la Administración activa, representada por los gobernadores de provincia (arts. 2.° y 28 del R. D., 116 de la L. de Enjuiciamiento civil y 27 de la L. provincial).

9.—Pero ¿y cuándo pueda promoverse la competencia? El Real decreto de 1887, en su art. 2.°, establece la *regla general* siguiente: los gobernadores de provincia sólo suscitarán competencias para reclamar el conocimiento de negocios que, *en virtud de disposición expresa*, corresponda á los mismos gobernadores, á las autoridades dependientes ó á la Administración pública en general. Las partes interesadas pueden deducir ante la autoridad administrativa las declinatorias que crean convenientes. Además, el art. 3 ° especifica ciertos casos en que *no pueden* los gobernadores suscitar competencias, á saber: 1.°, en los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la Administración, ó cuando, según ésta, deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa de la cual dependa el fallo que los Tribunales hayan de pronunciar; 2.°, en los juicios fenecidos por sentencia firme, y en aquéllos que sólo pendan de recurso de casación ó de revisión ante el Tribunal Supremo; 3.°, por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales; 4.°, por falta de la que deban conocer los mismos gobernadores, con arreglo á las leyes, cuando se trate de pleitos en que

litiguen los pueblos ó establecimientos públicos. En los dos últimos casos precedentes quedarán expeditos á los interesados los recursos á que pueda dar margen la omisión de dichas formalidades. Cuando la competencia se fundare en la cuestión previa administrativa, resuelta ésta por la autoridad, se devolverán los autos al Juez ó Tribunal competente, para que proceda con arreglo á derecho, declarando no haber lugar á la continuación del juicio si la decisión administrativa envolviera falta de legitimidad del procedimiento, y continuándolo, en caso contrario. La autoridad administrativa llamada á resolver la cuestión previa, la decidirá en el plazo legal. Cuando exista ésta, la cuestión se resolverá en el término máximo de seis meses, á no ser que los términos marcados en las leyes y reglamentos exigiesen un período más largo. Transcurrido dicho plazo, el Juzgado ó Tribunal que antes conocía del asunto, reclamará los autos al gobernador y continuará el procedimiento (arts. 3.° y 4.° del R. D.)

10.—El procedimiento para la tramitación de la competencia puede decirse que comprende dos períodos: el 1.°, abarca los trámites relativos *á cómo se suscitan;* el 2.°, abarca los relativos á su sustanciación, una vez suscitadas. Para suscitar una competencia, el gobernador manifestará al Tribunal las razones que la motiven y el texto legal en que se apoya (art. 8.°); debe además dirigir el requerimiento de inhibición, oída la Comisión provincial, á los Jueces ó Tribunales que están conociendo del asunto (art. 6.°), y tanto éstos, oído el Ministerio fiscal, como los gobernadores, oída la citada Comisión, se declararán incompetentes aun sin excitación de autoridad extraña, cuando el negocio que se les somete no les pertenezca (art. 6.°) El Ministerio fiscal es quien debe interponer la declinatoria ante el Juez ó Tribunal respectivo, cuando estime que el negocio corresponde á la Administración (art. 3.°, núm. 2, y artículo 7.°); si se aceptase la declinatoria por la autoridad judicial, lo comunicará al gobernador. La competencia, una vez suscitada, produce el efecto de suspender todo procedimiento judicial en el asunto, hasta la decisión de la misma; únicamente pueden los Jueces de instrucción seguir practicando las diligen-

cias urgentes y necesarias, comprobatorias de los hechos (artículo 9.º) En la sustanciación ulterior interviene el Ministerio fiscal, debiendo comunicarse la competencia á las partes y celebrarse vista á los tres días; el requerido dictará en un plazo igual auto declarándose competente ó incompetente (arts. 10 y 11). Dentro de tres días puede interponerse recurso de apelación, que debe admitirse libremente, según el art. 12, y sustanciándose éste, con asistencia del Ministerio fiscal, ante el Tribunal respectivo (arts. 13 y 14). El requerido que se declare incompetente por auto firme, someterá los autos dentro del segundo día al gobernador (art. 15). Cuando el requerido se declare competente por auto firme, oficiará inmediatamente al gobernador para que deje expedita su jurisdicción, ó tenga por formada la competencia. Este, oída la Comisión provincial y dentro de tres días, dirigirá nueva comunicación al requerido, insistiendo ó no en estimarse competente. Si desistiese, queda sin más trámites expedito al requerido el ejercicio de su jurisdicción. Si insistiese, ambos contendientes remitirán al Presidente del Consejo de Ministros las actuaciones respectivas (arts. 16 á 19). Este acusará recibo del expediente y autos, pasándolos á los dos días al Consejo de Estado, el cual, oída la Sección de Estado y Gracia y Justicia, consultará la decisión motivada dentro de dos meses, remitiendo aquél la consulta original al Presidente del Consejo de Ministros con todo lo actuado, y copia á los Ministros de la Gobernación y á los de quien dependan las otras autoridades y Jueces de la contienda. Estos Ministros manifestarán su conformidad ó disconformidad con la consulta al Presidente de dicho Consejo; en este último caso, la resolución debe someterse al Consejo de Ministros (arts. 20 á 26).

11.—La decisión que el Rey adopte, á propuesta del Consejo de Ministros ó de su Presidente, será irrevocable; se extenderá en forma de Real decreto, refrendada por el referido Presidente, y para su cumplimiento se comunicará á los contendientes y se publicará en la *Gaceta de Madrid* (art. 27).

12.—Los conflictos que se provoquen porque las autoridades administrativas invadan las atribuciones de las judiciales,

pueden suscitarse por los Jueces y Tribunales, mediante *recurso de queja* ante el Gobierno, promovido según el art. 119 de la ley de Enjuiciamiento civil: 1.°, á instancia de parte agraviada; 2.°, por excitación del Ministerio fiscal; 3.°, de oficio. Sólo las Salas de Gobierno de las Audiencias y las del Tribunal Supremo, pueden recurrir en queja al Gobierno contra las invasiones á que nos referimos. Los conflictos de esta naturaleza se tramitan para la preparación del recurso, según los artículos 121 á 123 de la ley citada, resolviéndose según el artículo 122 en la forma que determinen las leyes y reglamentos.

FIN DEL TOMO SEGUNDO Y ÚLTIMO

INDICE

SEGUNDA PARTE

SISTEMA SOCIAL Y JURÍDICO DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO ÚNICO.—*Clasificación general de los servicios administrativos.*

Páginas.

1. La Administración como sistema de servicios. Carácter sociológico del servicio administrativo.—2. Su carácter jurídico.—3. Contenido del mismo.—4. Variedad de la Administración.—5. Su complejidad, amplitud y grados.—6. Sistema social y jurídico de los servicios de la Administración.—7. Las *ramas* administrativas.—8. Criterio para su distribución: administración *interior*.—9. Financiera.—10. Administración de la fuerza armada.—11. Internacional.—12. Resumen..... 3

SECCION PRIMERA

ADMINISTRACIÓN INTERIOR.—POLICÍA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO PRIMERO.—*La Administración interior y la función de policía.*

1. Concepto de la Administración interior (Stein).—2. Meyer.—3. Materias de la misma según estos autores.—

Páginas.

4. Ferraris, Di Bernardo, Wautrain-Cavagnari.—5. Distinción conveniente.—6. La Administración y el organismo político.—7. Elementos de éste.—La Estadística.—8. El orden jurídico y social.—9. Los servicios administrativos y el orden jurídico.—10. Los servicios administrativos y el orden social.—11. La acción administrativa y la policía.—12. Condiciones y caracteres de ésta.—13. Explicación.—14. Aspecto jurídico.. 13

CAPÍTULO II.—*La Estadística en la Administración.*

§ 1.°—*La Estadística como servicio administrativo.*

1. La Estadística y la ciencia de la Administración.—2. La Estadística y la actividad administrativa del Estado.—3. Considérese como servicio administrativo.—4. Opiniones sobre la Estadística.—5. La Estadística como método.—6. El aspecto estadístico de lo administrativo.—7. Extensión de la función estadística.—8. Formación del servicio.—9. Evolución (Stein).—10. Esferas estadísticas (Gabaglio).—11. Materias.—12. Bosquejo de las indicaciones estadísticas para la Administración (Levasseur).—13. Aplicación.—14. Operaciones de estadística administrativa.—15. Organización del servicio.—16. En los Estados modernos.—17. En España. Antecedentes.—18. Estado actual.—19. Instituto geográfico y estadístico (Catastro, Censo).—20. Estadísticas especiales.—21. El Registro civil..... 25

§ 2.°—*El servicio estadístico de la población.*

1. Plan.—2. La población (Rumelin).—3. Ciencia de la población.—4. El servicio estadístico de ésta.—5. La población como factor de los servicios administrativos.—6. Cuestiones que importan administrativamente.—7. Composición de la población (Censos: en

Páginas.

España).—8. Operaciones para formar el censo.—9. Función y datos del censo.—10. Resultados. Composición de la población.—11. Densidad.—12. Según el sexo.—Estadística.—13. Según las edades.—14. Relación de éstas á aquél.—15. Estado civil.—16. Nacionalidad.—Españoles en el extranjero; extranjeros en España.—17. Familias.—18. Disposición territorial.—Consideraciones sobre este dato estadístico.—19. Ejemplo demostrativo de la aplicación administrativa.—20. Tipos de clasificación geográfica.—21. Núcleos de población en España.—22. Instrucción.—23. Defectos físicos.—24. Profesiones sociales.—25. Movimiento (dinámica) de la población.—26. Cómo se conoce.—27. Movimiento intrínseco (nacimientos, matrimonios, defunciones).—28. Extrínsico (emigración é inmigración)..... 41

ADMINISTRACIÓN POLÍTICA.—LA ADMINISTRACIÓN Y EL ORDEN JURÍDICO.

CAPÍTULO III.—*El servicio administrativo de la función del sufragio.*

1. Indicación de plan.—2. Carácter político del sufragio como función del Estado.—3. Su aspecto administrativo.—4. El voto como acto administrativo: sufragio local y sufragio administrativo.—5. La función administrativa respecto del sufragio.—6. Operaciones administrativas respecto del mismo.—7. Esfera del Derecho administrativo del sufragio (las legislaciones).—8. Operaciones administrativas para la designación del elector: formación de listas electorales; censos.—9. Administración del censo en España—10. El censo general: su aplicación.—11. Renovación anual.—12. Importancia del censo: á quién se encomienda su formación y custodia en los diversos países. En España.—

Páginas.

13. Carácter de la *Junta central del Censo.*—14. El censo para las elecciones locales —15. Censos especiales.—16. Operaciones anteriores á las votaciones.—17. Preparación administrativa de éstas.—18. Criterio legislativo: elecciones de Diputados: división territorial. Preparacion.—Otras elecciones.—19. La votación como operación administrativa (Hauriou). Operaciones que exige.—20. Legislación.—21. Operaciones ulteriores.—22. Aspecto jurídico-legal..... 65

CAPÍTULO IV.—*La policía de seguridad.*

§ 1.º—*Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado.*

1. La conservación del orden como función del Estado y del Gobierno.—2. Definición.—Sentido amplio.—3. Definición legal (Prusia).—4. Génesis de la idea (Stein).—5. Concepción reinante. La policía de seguridad y los límites á la actividad personal. Garantías. La policía de seguridad como función de cooperación.—6. Seguridad interior y exterior.—7. La interior: su contenido (Stein, Seydel, Hauriou).—8. Policía gubernativa y judicial.—9. Definición y funciones de la primera.—10. La judicial (Stein y Gneist).—11. La policía de seguridad en el Derecho español: confusión de los términos.—12. Formas de actuar.—13. La acción *preventiva.*—14. La prevención limitativa de la libertad.—Criterio racional.—15. La represión.—16. Su carácter tutelar.—17. Observaciones.—18. Estado actual de las funciones de policía..... 83

§ 2.º—*Servicio administrativo de la policía de seguridad.*

1. Indicación previa.—2. Aspecto administrativo de la policía de seguridad.—3. Base social de su organismo

Páginas.

administrativo.—4. Organización *oficial* del servicio. —El Ministerio del *interior*.—5. Autoridades y dependencias.—6. Desempeño de funciones.—7. Referencia á España.—8. Organización.—9. Los Cuerpos de seguridad y vigilancia.—10. Guardia civil.—11. Policía judicial..... 95

§ 3.°—*Funciones particulares del servicio administrativo de la policía de seguridad.*

I.—*Sostenimiento del orden público general.*

1. Operaciones del servicio administrativo de seguridad. —2. Distinción del aspecto administrativo en la seguridad.—3. Ejemplo.—4. Idea del orden público (Seydel, Stein).—5. Formas de perturbación.—6. Desarrollo del sistema jurídico.—7. Movimientos populares.— 8. Agravación del desorden.—9. Sistemas legislativos. —10. El *estado de sitio*.—11. Sus clases.—12. Legislación comparada.—13. La policía del orden en España.—14. Régimen jurídico.—15. Período normal.— 16. Iniciación del estado excepcional: suspensión de garantías.—17. La ley de Orden público.—18. Estado de prevención y de alarma.—19. Estado de guerra.— 20. Situación de intranquilidad social.—Legislación especial de seguridad..... 101

II.—*Servicios especiales de la policía de seguridad.*

1. La seguridad y la actividad personal.—2. Aspecto administrativo.—3. Las asociaciones.—4. Sistemas legislativos.—5. España.—6. Reuniones.—7. España. —8. Policía de imprenta.—9. Previa censura.—10. Sistemas de policía de imprenta.—11. Legislación.—12. Derecho español.—13. Circulación de las personas: pasaportes.—14. España.—15. Tutela de individuos

Páginas.

peligrosos.—16. Armas y explosivos.—17. Industrias peligrosas.—18. Peligros naturales..... 110

III.—*El servicio administrativo de la policía judicial, especialmente de la penitenciaria.*

A).—La policía administrativa y la prisión preventiva.

1. Aspecto administrativo de la policía judicial.—2. Momentos de la acción preparatoria de la policía penitenciaria.—3. Acción administrativa.—4. La prisión preventiva.—5. Organización del servicio: principio jurídico.—6. Los depósitos (Doña Concepción Arenal).—7. Conducción de presos.—8. Las cárceles.—9. Orientación actual.—10. Antecedentes y legislación vigente en España.—11. Crítica..... 126

B).—La policía administrativa y el régimen penitenciario.

1, Elementos y momentos administrativos de la acción penal.—2. La pena y orientación de su servicio (seguridad y beneficencia).—3. Concepto reinante.—4. La materia de la pena y su administración.—5. Régimen penitenciario.—6. Historia.—7. Sistemas penitenciarios.—8. Condiciones de un sistema racional.—9. El orden administrativo de las prisiones.—10. Desarrollo del régimen administrativo.—11. Organización general de las prisiones como servicio del Estado.—12. El personal.—13. Régimen económico.—14. Tendencias que se inician.—15. Del servicio en los diferentes países.—16. Dependencia ministerial..... 133

C).—Del régimen de las prisiones en España.

1. Iniciación del estudio.—2. Antecedentes.—3. Legislación.—4. Principio jurídico del régimen.—5. Posición oficial del servicio.—6. Las prisiones: clasifica-

Páginas.

ción.—7. Régimen de penados.—8. Cárcel Modelo de Madrid.—9. Régimen interior.—10. Traslación de penados.—11. Sostenimiento de prisiones..... 148

CAPÍTULO V.—*Policía de la propiedad.*

§ 1.°—*Idea general de los servicios administrativos de la propiedad.*

1. El plan.—2. El Estado y la propiedad.—3. Servicio administrativo de ésta.—4. La propiedad y la seguridad.—5. Funciones de seguridad respecto de aquélla.—6. Estructura.—7. Servicios administrativos según la condición de la propiedad.—8. Acción administrativa dado el sujeto.—9. En atención al objeto.—10. Los registros..... 161

§ 2.°—*El Registro de la propiedad.*

1. Naturaleza jurídica del mismo.—2. Su consideración como obra administrativa.—3. Su necesidad y el servicio administrativo.—4. Sistemas jurídicos del Registro y sus consecuencias en la Administración.—5. Función del Registro y ordenación administrativa.—6. Operaciones administrativas del Registro.—7. Sistema Torrens.—8. Legislación hipotecaria en España.—9. Servicio del Registro: Dirección general.—10. Organización de los Registros.—11. Los registradores de la propiedad..... 166

§ 3.°—*Servicio administrativo de las minas.*

1. Punto de vista administrativo de la materia.—2. Lo que comprende el servicio de minería.—3. Supuestos para su sustantividad.—4. La propiedad de las minas: consecuencias.—5. Soluciones propuestas: jurídicas.—6. Eclécticas.—7. Sociales.—8. Investigación de un prin-

Páginas.

cipio racional para resolver el problema.—9. El Derecho español.—10. Sustantividad jurídica de las minas: el subsuelo.—11. Del derecho de investigación.—12. Clasificación de los minerales.—13. Consecuencias.—14. Concepto jurídico de la mina.—15. Régimen administrativo.—16. Pertenencias y demasías mineras.—17. La concesión: cómo se obtiene; su naturaleza.—18. Explotación.—19. Reglamentación de la policía minera.—20. Observaciones críticas.—21. Caducidad de concesiones.—22. Dependencias del servicio.—23. Jurisdicción en materia de minas..... 175

§ 4.º—*Régimen administrativo de las aguas.*

1. La condición de las aguas y su consideración como objeto de propiedad.—2. Importancia de aquéllas en la vida nacional.—3. Aspecto administrativo.—4. Acción administrativa respecto de aguas.—5. Formación del Derecho administrativo de aguas (Stein).—6. Evolución histórica.—7. Desarrollo del servicio.—8. Antecedentes legales y legislación vigente en España.—9. Aguas de dominio público: marítimas. Mar litoral: zona marítimo-terrestre.—10. Aguas terrestres.—11. Concepto de la legislación española.—12. Funciones administrativas de aguas: marítimas; servidumbres.—13. Puertos (clasificación, construcción, conservación, policía).—14. Uso del mar.—15. Aguas terrestres.—16. Servidumbres de aguas.—17. Higiene.—18. Aprovechamientos comunes.—19. Especiales: doctrina de las concesiones.—20. Orden de preferencia: abastecimientos.—21. Ferrocarriles, riegos.—22. Canales.—23. Barcas de paso, puentes, industrias.—24. Viveros.—25. Dependencia ministerial del servicio.—26. Jurisdicción de aguas.—27. Comunidades de regantes.—28. Sindicatos.—29. Derechos de los regantes.—30. Jurados de riego..... 190

§ 5.° – *El régimen forestal.*

Páginas.

1. El estudio de los montes.—2. Condición del cultivo y explotación de bosques.—3. Función social de los mismos.—4. Razón del régimen forestal.—5. Evolución histórica.—6. Sistemas de intervención oficial.—7. Legislaciones.—8. En España.—9. Concepto legal de los montes.—10. Distinción de que parte el régimen legal. Montes públicos.—11. Los exceptuados de venta: aumento de la superficie de bosques.—12. Régimen forestal. Procedimientos técnicos y económicos.—13. Clasificación de montes: catálogo.—14. Deslinde y amojonamiento.—15. Ordenación técnica y jurídica del aprovechamiento.—16. Planes de aprovechamiento: subastas.—17. Policía penal.—18. Montes de particulares.—19. Dependencia administrativa del servicio forestal: organización..... 207

§ 6.° – *Ordenación administrativa de la propiedad intelectual.*

I. – *La propiedad literaria y artística.*

1. El problema de la propiedad literaria.—2. Soluciones propuestas.—3. Solución racional.—4. Las legislaciones. Clases de propiedad intelectual.—5. Régimen de la literaria y artística.—6. En España: el art. 428 del Código civil.—7. El servicio administrativo.—8. Objetos de esta propiedad.—9. Sujeto.—10. Extensión del Derecho.—11. Obras anónimas, etc.—12. Derecho de colección.—13. El Registro como institución administrativa.—14. Valor y efectos de la inscripción.—15. Reglas de caducidad.—16. Represión penal.—17. Régimen internacional..... 218

II. — *Propiedad industrial y marcas de fábrica y de comercio.*

Páginas.

1. Propiedad industrial.—2. Su fundamento.—3. Historia.—4. Funciones administrativas respecto de los inventos industriales.—5. Cuestiones. Legislaciones.—6. En España.—7. Noción legal del invento.—8. La patente de invención.—9. Certificados de adición.—10. Duración de las patentes.—11. Ordenación administrativa.—12. Procedimiento para obtener una patente.—13. Publicidad.—14. Condición de que depende la propiedad efectiva del invento.—15. Dependencia del servicio.—16. Nulidad y caducidad.—17. Garantías. Jurisdicción.—18. Marcas de fábrica y de comercio.—19. Legislación 227

CAPÍTULO VI.—*La propiedad en la obra colectiva del Estado.*

§ 1.°—*Ideas generales.—Las llamadas servidumbres públicas.*

1. Razón del presente estudio.—2. Lucha y cooperación.—3 Formas del concurso colectivo de la propiedad en el Estado. Aspecto sociológico.—4. Idea jurídica de la limitación del dominio para el servicio del Estado.—5. El *servicio público* desde el punto de vista social y político.—6. El concepto legal de las servidumbres públicas.—7. Aspecto administrativo.—8. Clasificación de aquéllas.—9. Su establecimiento y uso.—10. Servidumbres para la comunidad.—11. Para servicios y aprovechamientos especiales.—12. Para servicios de gobierno..... 235

§ 2.°—*La expropiación forzosa por causa de utilidad pública.*

1. Pretensiones y aprovechamientos incompatibles.—2. El derecho inmanente en este respecto.—3. Presen-

Páginas.

tación del conflicto de intereses: soluciones históricas. —4. El *expediente* de la expropiación forzosa.—5. Si tiene un fundamento racional.—6. Crítica de sus supuestos positivos.—7. Opiniones del Sr. Soler.—Desaparición del conflicto en el derecho inmanente.—8. Punto de vista económico.—9. Consideración del expediente legislativo de la expropiación forzosa por utilidad pública.—10. Desarrollo de la relación.—11. El Derecho español.—12. Aspecto administrativo.—13. Extensión de la ley.—14. Sujeto de la expropiación.—15. La declaración de utilidad pública.—16. Cuándo se necesita y cuándo no.—17. Autoridad competente. —18. Período para determinar la necesidad de ocupar el predio.—19. Hipótesis posibles.—20. El justiprecio. —21. El pago.—22. La expropiación y el ensanche y reforma de las poblaciones.—23. Ramo de guerra.... 244

CAPÍTULO VII.—*Las obras públicas y los contratos administrativos.*

§ 1.°—*De las obras públicas.*

1. La obra pública como medio de ejecución administrativa del servicio.—2. Su consideración en el Estado moderno.—3. Relación administrativa.—4. Intervención del Estado.—5. Aplicación según el carácter de la obra.—6. Legislación española.—7. Concepto legal de la obra pública.—8. Declaración de su utilidad.—9. Consecuencias posibles.—10. Clasificación de las obras públicas.—11. Obras generales, provinciales y municipales.—12. Acción administrativa.—13. Requisitos para la construcción.—14. Sistemas.—15. Contratas.—16. Obras públicas ejecutadas por particulares: las concesiones.—17. Dependencia ministerial del servicio.—18. Jurisdicción en obras públicas.—19. Ocupaciones temporales..... 255

§ 2.°—*Los contratos administrativos.*

Páginas.

1. Plan.—2. El contrato administrativo.—3. La forma *contractual* en la gestión administrativa.—4. Explicación de su carácter privilegiado.—5. Diferencias entre actos de poder y contratos.—6. Doctrina de la personalidad *sui generis* de la Administración (Santamaría).—7. Las solemnidades de estos contratos.—8. Doctrina legal: fuentes.—9. Investigación de un concepto legal (Manresa).—Punto de vista jurisdiccional.—10. Celebración del contrato administrativo.—11. Reservas de la Administración.—12. Rescisión.—13. Forma del contrato.—14. La subasta pública. Excepciones de subasta.—15. Preparación y celebración de ésta. Adjudicación..... 263

ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN EL ESTADO.—LA ADMINISTRACIÓN Y EL ORDEN DE LAS NECESIDADES SOCIALES

CAPÍTULO VIII.—*Doctrina de la acción social del Estado y de su aspecto administrativo.*

1. La Administración social.—2. Problema de la intervención social del Estado.—3. Su examen y solución racional.—4. La ingerencia social en el Estado contemporáneo.—5. Función social y jurídica.—6. Funciones sociales específicas constituídas en el Estado moderno (fines económicos intelectuales y morales).—7. Advertencia general sobre el aspecto administrativo..... 271

CAPÍTULO IX.—*Las condiciones fisiológicas de la población del Estado.—Servicio administrativo de Sanidad pública.*

1. La salud y el organismo social.—2. Evolución histórica de la función sanitaria.—3. Cómo se provee á ella en el Estado.—4. Sus manifestaciones positivas y ne-

Páginas.

gativas.—5. Difusión extensiva.—6. Elementos que integran esta función.—7. Acción preventiva (higiene) y represiva médica.—8. Esferas.—9. Contenido de la función sanitaria social.—10. Manifestación de la función higiénica.—11. Prevención y represión de epidemias.—12. Legislación española.—13. Medidas preventivas contra ciertas enfermedades.—14. Policía de alimentos.—15. De obras.—16. Industrias.—17. Higiene mortuoria.—18. Policía represiva.—19. Su aplicación.—20. Clases médicas.—21. Instituciones hospitalarias.—22. Servicio organizado de Sanidad..... 277

CAPÍTULO X.—*Las comunicaciones sociales como función del Estado.*

§ 1.°—*Sistema de los medios de comunicaciones. Correos y Telégrafos.*

1. La necesidad y función de las comunicaciones.—2. Formación social del sistema é intervención del Estado.—3. Aspecto administrativo.—4. Clasificación de medios (Schaffle, Sax, Wautrain).—5. Instituciones de este servicio.—6. Divisiones administrativas.—7. El servicio postal y telegráfico.—8. Teléfonos..... 291

§ 2.°—*Las vías de comunicación.—Ordinarias y ferrocarriles.*

1. Vías.—2. Los caminos ordinarios y su función social.—3. Legislación de carreteras.—4. Carreteras del Estado.—5. Plan.—6. Condiciones para la construcción de una carretera.—7. Carreteras provinciales.—8. Municipales.—9. Construídas por particulares.—10. Con fondos mixtos.—11. Conservación de carreteras.—12. Personal.—13. Policía de carreteras.—14. De los ferrocarriles: su índole especial.—15. Solución al problema

Páginas.

de la intervención del Estado.—16. Soluciones legales.—17. Consecuencias administrativas.—18. Criterio de la legislación española.—19. Fuentes.—20. Clasificación: plan general.—21. Modos de construcción: intervención del Estado.—22. Sistema de concesiones.—23. Caducidad.—24. Condición técnica de las líneas férreas.—25. Explotación.—26. Condiciones del aprovechamiento.—27. Policía de explotación.—28. Líneas de servicio particular.—29. Tranvías..... 297

Capítulo XI.—*Las industrias.*

§ 1.º—*El Estado y las industrias.—Ingerencia social.*

1. La industria.—2. La intervención del Estado.—3. Régimen industrial.—4. Libertad.—5. Restricción.—6. Orientación del régimen en el Estado moderno.—7. Principios jurídicos en que descansa (Schonberg).—8. Soluciones doctrinales.—9. Las legislaciones.—10. Referencias á España.—11. Acción administrativa en la industria. Ministerio y Oficina del Trabajo.—12. El seguro.—13. El Estado industrial.—14. España..... 307

§ 2.º—*De la intervención del Estado en algunas industrias.*

1. Razón de plan.—2. Clasificación..... 318

I.—*La industria agrícola.—Ganadería.*

1. La agricultura,—2. La acción del Estado.—3. Indirecta (Goltz).—4. Orientación posible.—5. Organismo administrativo.—6. Servicio agrícola en España.—7. Servicio agronómico.—8. Enseñanza.—9. Tutela de la agricultura.—10. La ganadería: antecedentes. España.—11. Servicio ministerial..... 319

II.—*Caza y pesca.*

Páginas.

1. La caza como industria.—2. Aspecto administrativo. —3. Indicación legislativa.—4. Legislación española. —5. Pesca.—6. Reglamentación.—7. Las leyes.—8. En España.—9. Fines de las leyes.—10. Concesiones.... 323

III.—*Industria mercantil.*

1. El comercio.—2. Su importancia según sus formas.— 3. Punto de vista administrativo.—4. Acción administrativa.—5. Ordenación mercantil: el Registro.—6. Tutela.—7. Sistema monetario.—8. Pesas y medidas. —9. Comunicaciones..... 327

CAPÍTULO XII.—*La Instrucción pública.*

1. La enseñanza fin social (Giner).—2. Dos grados ú ordenes de la enseñanza.—3. Su necesidad.—4. La enseñanza función social en las sociedades modernas.— 5. Criterio para su organización como servicio del Estado.—6. El problema político de la enseñanza y la Administración.—7. Enseñanza oficial.—8. Su organización: grados.—9. Problemas de éstos.—10. La enseñanza objeto del Derecho administrativo.—11. Grado primario. Enseñanza mínima, gratuita y obligatoria.—12. Indicaciones legislativas (Alemania, Francia, etc.)—13. España.—14. Instrucción primaria. Su carácter.—15. Organización.—16. Las escuelas: sostenimiento.—17. Su clasificación.—18. Maestros.—19. Escuelas Normales.—20. La segunda enseñanza: si debe existir.—21. Indicaciones legislativas.—22. España.— 23. Enseñanza técnica.—24. La superior. Universidades: sus diversos tipos.—25. En España: Universidades. Escuelas especiales.—26. Enseñanza *no* oficial.— 27. Instituciones científicas y complementarias.—28.

Páginas.

Reales Academias.—29. Bibliotecas y Museos.—30. Estación biológica y Museo pedagógico nacional.—31. Organismo administrativo.—32. Consejo de Instrucción pública.—33. Inspecciones.—34. Juntas.—35. División territorial..... 331

CAPÍTULO XIII.—*La Moralidad.—Policía de las costumbres.*

1. Idea general.—2. Plantéase el problema de la acción del Estado en la moralidad.—3. Orientación racional.—4. Lo administrativo en la policía de la moralidad.—5. Contenido.—6. Corrupción sexual.—7. Prostitución: reglamentación; prohibicionistas.—8. En España.—9. Embriaguez: alcoholismo.—10. Represión directa é indirecta.—11. Juegos.—12. Su represión.—13. *Lotería Nacional.*—14. Espectáculos.—15. Protección á los animales..... 353

CAPÍTULO XIV.—*La Beneficencia*

1. Concepto.—2. Beneficencia como deber social.—3. Como función del Estado.—4. Criterio de los Estados modernos.—5. Cómo la realizan.—6. Los pobres: clases.—7. Hábiles.—8. Legislación de pobres.—9. Asilos de pobres.—10. Legislación española.—11. Prevención: Cajas de Ahorros; Monte de Piedad.—12. Inválidos: sus clases.—13. Beneficencia para los niños.—14. Enfermos y ancianos.—15. Instituciones benéficas.—16. Legislación española.—17. Doble manifestación de la acción administrativa.—18. Concepto legal de los establecimientos públicos de beneficencia: clasificación.—19. Condición jurídica.—20. Establecimientos particulares.—21. Funciones que el Gobierno se atribuye respecto de ellos.—22. Protectorado.—

23. Patronazgo.—24. Procedimiento.—25. Organización oficial de la beneficencia..... 365

SECCIÓN SEGUNDA

ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA

CAPÍTULO PRIMERO.—*Régimen económico del Estado.*

§ 1.º—*Ideas generales sobre la economía del Estado.*

1. Economía y hacienda del Estado.—2. Aspecto económico de éste.—3. Carácter de la economía del Estado.—4. La Hacienda.—5. Fijación de nuestro objeto.—6. Administración de la Hacienda.—7. Relación financiera: gastos é ingresos.—8. Plan..... 381

§ 2.º—*Teoría de los gastos del Estado.*

1. Gastos públicos (Rica Salerno, Geffeken).—2. Importancia de su determinación para la Administración de la Hacienda.—3. Clasificación de gastos.—4. Distinción general.—5. Clasificaciones de Wagner, Rica Salerno, Buylla.—6. Clasificación administrativa.—7. Exposición.—8. Distribución ministerial práctica.—9. Clasificación de los gastos en el presupuesto español. 386

§ 3.º—*Doctrina de los medios económicos como ingreso del Estado.*

1. Riqueza del Estado.—2. Su índole.—3. Concepto.—4. Ordenación de medios (Marzano, Rica Salerno, Buylla).—5. Clasificación..... 396

I.—*Dominio.—Ingresos patrimoniales.*

1. El dominio y patrimonio del Estado (Marzano, Stein).—2. Dominio del Estado.—3. El llamado fiscal.—4.

Páginas.

Propiedades.—5. Legislación española: bienes.—6. Los llamados nacionales.—7. Régimen administrativo.—8. Edificios.—9. Industrias.—10. Industrias explotadas y monopolios..... 399

II.—*Régimen tributario.*

1. Los tributos (Geffeken, Marzano, Azcárate).—2. Explicación del impuesto.—3. Operaciones administrativas.—4. Principios del régimen tributario (Helferich).—5. Principios de Administración.—6. Variedad.—7.—Los impuestos directos é indirectos.—8. Directos (Wagner).—Indirectos.—9. Sistema español.—10. Principio constitucional.—11. Esferas.—12. Contribuciones ordinarias: territorial, industrial y de comercio. impuesto de Derechos reales.—13. Indirectos.—14. Ingresos por impuestos en el presupuesto..... 404

III.—*Deudas.—Crédito público.*

1. Concepto (Stein, Geffeken).—2. Condición.—3. Uso del crédito.—4. Deuda pública en los Estados modernos.—5. Sus formas (Stein, Marzano).—6. Wagner.—7. Deuda española.—8. De Administración.—9. Flotante.—10. Consolidada: perpetua y amortizable.—11. La Deuda en el presupuesto..... 412

CAPÍTULO II.—*Ordenación administrativa de la Hacienda.*

1. Práctica financiera.—2. Ministerio de Hacienda.—3. Ley financiera administrativa: los presupuestos.—4. Formación de éstos (Wagner).—5. Presupuesto bruto y neto.—6. Ordinario y extraordinario.—7. Su preparación.—8. Su aprobación legislativa.—9. Criterio inglés y continental.—10. Legislación española.—11. La

Páginas.

práctica administrativa del régimen: gastos sin crédito legislativo.—12. Desarrollo de la Administración de la Hacienda: ordenación de pagos.—13. Garantías: Intervención general. Tribunal de Cuentas. Intervención de las Cortes.—14. La Hacienda en relación con los particulares: como acreedora y como deudora.—17. El apremio..... 417

CAPÍTULO III.—*Las Haciendas locales.*

(Provincias y Municipios.)

1. Administraciones de las Haciendas locales.—2. Cómo pueden considerarse.—3. Entidades locales financieras.—4. Problema.—5. Gasto y medio económico.—6. Condición de la Hacienda local ante el Estado.—7. Las Haciendas locales en España: finalidad económica de las provincias.—8. De los Municipios.—9. Ingresos legales.—10. Dominio.—11. Bienes patrimoniales.—12. Gestión.—13. Régimen tributario local.—14. En las provincias.—15. En los Municipios.—16. Práctica económica.—17. Principio general. Contabilidad. Presupuestos provinciales.—18. Su aplicación: cuentas.—19. Presupuestos municipales.—20. Aplicación: cuentas..... 427

SECCIÓN TERCERA

DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FUERZA ARMADA

CAPÍTULO PRIMERO.—*La fuerza armada del Estado.—Soluciones al problema del reclutamiento del Ejército.*

1. La fuerza armada (Schäffle).—2. Motivos de su Administración.—3. Poder militar en los Estados modernos.—4. El fin de potencia nacional (Holtzendorff).—

Páginas.

5. Efectividad del servicio administrativo militar.—6. Complejidad social y política del problema del Ejército.—7. Reclutamiento.—8. Soluciones: el servicio militar como deber cívico (universal y obligatorio).—9. Servicio voluntario profesional.—10. Soluciones intermedias.—11. Criterio dominante.—12. Solución legal. 437

CAPÍTULO II.—*Constitución de la fuerza armada.*

§ 1.°—*Operaciones para la formación de la fuerza armada.*

1. Aspectos técnico y administrativo.—2. Supuestos para la organización administrativa de la fuerza armada.—3. Funciones del Ejército (de tierra y mar).—4. Renovación del contingente.—5. Operaciones impuestas por la índole profesional del servicio.—6. Fijación de la situación del ciudadano ante el Ejército.—7. Adaptación territorial: operaciones 443

§ 2.°—*El servicio militar y de su organización en España.*

Plan de este estudio..... 446

1.—*La Administración del Ejército.*

1. Duración del servicio militar: situaciones en el mismo.—2. Operaciones preparatorias del reemplazo: alistamiento.—3. Del reemplazo.—4. Exclusiones del servicio.—5. Excepciones del activo.—6. Clasificaciones: prófugos.—7. Revisión ante la *Comisión mixta de reclutamiento:* constitución de ésta.—8. Ingreso en Caja.—9. Formación del Ejército.—10. Pie de paz y movilización..... 446

II.—*Administración de la marina.*

Páginas.

1. El servicio naval.—2. Su duración.—3. Operaciones preparatorias del reemplazo: inscripción.—4. El reemplazo.—5. Formación del contingente 451

III.—*Servicios administrativos generales de la fuerza armada.*

1. La fuerza armada instituto del Estado.—2. Su carácter nacional.—3. División territorial de este servicio.—4. Aspecto constitucional: departamentos ministeriales; sus funciones.—5. Los Ministerios del ejército en España 453

SECCIÓN CUARTA

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ORDEN INTERNACIONAL

CAPÍTULO PRIMERO.—*Idea del Derecho administrativo internacional.*

1. La Administración internacional (Martens).—2. Derecho administrativo internacional.—3. Conceptos.—4. Crítica de las ideas de Martens.—5. Condición actual de la Administración internacional.—6. Su carácter jurídico.—7. Sujeto.—8. Esferas 459

CAPÍTULO II.—*La Administración del Estado para el régimen internacional.*

1. Organos internacionales.—2. Clasificación (Martens).—3. Complemento indispensable.—4. Factor orgánico de lo internacional.—5. Organos permanentes.—6. El jefe del Estado.—7. Legislaciones.—8. Ministerio de *Relaciones exteriores. Foreing Office.* Ministerio de Estado.—9. Los *enviados.*—10. Agentes diplomáti-

Páginas.

cos: principio de organización.—11. La carrera diplomática en España. Servicio administrativo.—12. Instituciones administrativas. *Las legaciones.*—13. Cónsules. Su carácter (Gneist y Martens).—14. Organización administrativa.—15. Ley española.—16. La carrera consular.—17. Servicio administrativo.—18. Funciones de los cónsules.—19. Distribución del Cuerpo. *Los consulados.*—20. Los intérpretes.—21. El ejército en la vida internacional.—22. Organos temporales... 465

CAPÍTULO III.—*Funciones y órganos constituídos para la vida común de los Estados.*

(Uniones y oficinas internacionales.)

1. La vida común de los Estados.—2. Carácter administrativo de sus manifestaciones.—3. Instituciones administrativas de carácter universal.—4. Su instalación. Oficinas.—5. Funciones que suelen atribuírseles.—6. Uniones y oficinas universales existentes: unión *geodésica.*—7. Unión *telegráfica internacional.*—8. Unión *postal universal.*—9. Unión *internacional de pesas y medidas.*—10. Unión para la *protección de la propiedad industrial.*—11. *Protección de los derechos de los autores de obras literarias y artísticas.*—12. *Represión de la trata.*—13. *Tarifas aduaneras.*—14. *Transportes internacionales en caminos de hierro.*—15. De otras uniones..... 477

TERCERA PARTE

EL PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO PRIMERO.—*El procedimiento en el Derecho administrativo.*

1. Noción.—2. Concepto estricto.—3. Significación del procedimiento administrativo.—4. Su carácter.—5. El

Páginas.

contencioso.—6. Esferas.—7. Derivaciones particulares.—8. Plan..... 487

CAPÍTULO II.—*Procedimiento administrativo.*

1. Sus manifestaciones. Los modos de ejecución de los actos administrativos.—2. Procedimiento administrativo: sentido estricto.—3. Diferencias.—4. Fuentes legales.—5. Indicación de los especiales.—6. Iniciación del expediente.—7. Las resoluciones administrativas.—8. Resoluciones que causan estado: recursos.—9. La ley de 19 de Octubre de 1889.—10. El expediente.—11. Tramitación.—12. Notificaciones.—13. Recursos.—14. Infracciones.—15. Estadística.—16. Reglamentos de procedimiento administrativo..... 493

CAPÍTULO III.—*Lo contencioso-administrativo.*

§ 1.°—*Idea de lo contencioso-administrativo.—Crítica.*

1. Explicación de lo contencioso-administrativo.—2. Argumentos en que se apoya su sustantividad jurídica.—3. La jurisdicción de este orden: sistemas legislativos.—4. Lo contencioso-administrativo en España. 501

§ 2.°—*La jurisdicción contencioso-administrativa.*

1. Sustantividad legal de la materia. Concepto legal de lo contencioso-administrativo.—2. Rectificación y complementos legales del concepto.—3. Interposición del recurso contencioso.—4. Los Tribunales.—5. Organización del *Tribunal de lo contencioso-administrativo.*—6. Los *provinciales.*—7. Cuerpo fiscal.—8. Auxiliares.—9. El procedimiento.—10. En única instancia.—11. En primera instancia.—12. Los recursos.

Páginas.

—13. La ejecución de las sentencias. Su suspensión.
—14. Disposiciones generales de la ley..... 506

CAPÍTULO IV.—*De los conflictos y de las competencias.*

1. Conflictos de poderes.—2. Sus causas.—3. Conflictos que aquí se estudian: clases.—4. Quién debe resolverlos: soluciones propuestas.—5. Solución aceptable.—6. Legislación española.—7. Las competencias.—8. Cómo se suscitan, según sus clases Quién puede suscitarlas.—9. Cuándo pueden promoverse y cuándo no.—10. Procedimiento.—11. Discusión.—12. Recurso de queja..... 513

OBRAS DE ADOLFO POSADA

	Pesetas.
Principios de Derecho político. Introducción.....	7,50
TRATADO DE DERECHO POLÍTICO.—I. *Teoría del Estado.* —II. *Derecho constitucional comparado.* — III. *Guía para el estudio y aplicación del Derecho constitucional de Europa y América.* Los 3 tomos.	15
Se vende suelto el tomo III á.....	3
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, *según las teorías filosóficas y la legislación positiva.*—I. *Introducción. La función y la organización administrativas.*—II. *Sistema social y jurídico de los servicios administrativos. El procedimiento.* Los dos tomos.....	15
Programa de elementos de Derecho político y administrativo español.....	2
El parlamentarismo.....	1,50
El régimen parlamentario en España.....	0,50
Introducción al Derecho administrativo.....	5
Administración política y administración social....	5
La enseñanza del Derecho en las Universidades.....	2
Ideas pedagógicas modernas, con un prólogo de *Clarín*.....	3
Teorías modernas acerca del origen de la familia, de la sociedad y del Estado.....	2
L'evolution sociale en Espagne (1894-95).....	1
L'evolution sociale en Espagne (1896).....	1
Theories modernes sur l'origen de la famille, de la societé et de l'Etat, trad. franc. (en preparación la trad. ital.).....	6
El amor y el sexo. Cartas sobre la educación de la mujer, en colaboración con D. U. G. Serrano.....	1

TRADUCCIONES

La lucha por el derecho, de Ihering, con un prólogo de L. Alas (Clarín).....	4
Cuestiones jurídicas, de Ihering.....	5
Teoría de la posesión.—I. *El fundamento de la pro-*	

Pesetas.

tección posesoria, versión española con notas.—II. *La voluntad en la posesión*, de Ihering: dos volúmenes..... 10

Prehistoria de los indoeuropeos, de Ihering, traducción con un *Estudio preliminar*..... 8

La criminalidad comparada, de G. Tarde, con prólogo y notas..... 4

Las transformaciones del Derecho, de G. Tarde, con prólogo y numerosas notas..... 6

La ciencia social contemporánea, de A. Fouillée, con prólogo y numerosas notas..... 8

La educación y la herencia, de J. M. Guyau, con un estudio preliminar..... 8

La legislación penal comparada, de Listz..... 21

EN COLABORACIÓN CON D. ADOLFO BUYLLA

La quinta esencia del socialismo, de A. Schäffle, con notas..... 2

Principios de política, de F. Holtzendorff, con estudio preliminar y notas..... 8

Tratado de las pruebas, de F. Ricci, con notas..... 20

EN PRENSA

El Derecho constitucional en la América latina. (Exposición histórico-crítica de las Constituciones de las Repúblicas hispano-americanas.)

El Derecho civil y los pobres, de A. Menger.

EN PREPARACIÓN

Feminismo. (Problemas del feminismo.—Progresos del feminismo.—Condición jurídica de la mujer en España.)

Pedagogos de acción.

Principios de sociología (análisis de los fenómenos de Asociación y de Organización social), por Franklin E. Giddings: trad. de la tercera edición inglesa.

El sistema de la Sociología. (Exposición y crítica de las ideas sociológicas modernas.)

OBRA NUEVA

EL DERECHO CONSTITUCIONAL

EN LA

AMÉRICA LATINA

EXPOSICIÓN HISTÓRICO-CRÍTICA DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS HISPANO-AMERICANOS

POR

ADOLFO POSADA

Profesor de Derecho político y administrativo en la Universidad de Oviedo.

La utilidad y conveniencia de facilitar entre nosotros el conocimiento sistemático de la organización política de los diferentes Estados hispano-americanos, ha movido al Sr. Posada á escribir la obra que hoy se anuncia y que habrá de publicarse en todo el año de 1898. Comprenderá este libro, en primer lugar, la indicación de cómo se han llegado á formar dichos Estados; después una exposición de la organización actual de sus Gobiernos, según resulta de sus leyes fundamentales, y, por fin, apreciaciones críticas de las diversas constituciones de aquellos pueblos, comparándolas entre sí y con las que les hayan podido servir de modelo en América ó fuera de América. La obra del Sr. Posada será, sobre todo, de vulgarización; su objeto principal es ofrecer á los lectores españoles y americanos un cuadro, tan completo como sea posible, de las instituciones políticas actuales de los pueblos que en América hablan nuestra lengua.

El libro será un volumen de proporciones y condiciones análogas á las de los que forman los *Tratados de Derecho político y administrativo* del mismo autor.

LIBRERÍA GENERAL DE VICTORIANO SUAREZ

Preciados, 48.—MADRID

Aramburo y Machado.—Estudio de las causas que determinan, modifican y extinguen la *capacidad civil*. Madrid, 1894: 7 pesetas.

Asser. — Derecho internacional privado: 6 pesetas.

Bridel.—Los derechos de la mujer y el matrimonio. Estudios de legislación comparada. Madrid, 1894: en piel, 3 pesetas.

Broca.—Manual de formularios á la ley de Enjuiciamiento civil (1897): 10 pesetas.

Calvo y Madroño, Catedrático de Derecho romano en la Universidad Central.—*Imperatoris Iustiniani Institutionum Libri Quatuor*, con la traducción al castellano (1895): 5,20 pesetas.

Costa.—Reforma de la fe pública. Madrid, 1897: un tomo en 4.°, 4 pesetas.

Framarino. — Lógica de las pruebas: dos tomos, 15 pesetas.

García y Romero de Tejada.—El libro del Jurado. Prontuario teórico-práctico, aplicado al Código penal (1894-97): dos tomos en 4.°, 23 pesetas.

Lombroso, Ferry, Garofalo y Fioretti.—La escuela criminológica positivista: 7 pesetas.

Manduca. — El procedimiento penal y su desarrollo científico: 5 pesetas.

Manresa y Navarro.—Comentarios á la ley de Enjuiciamiento civil, reformada, concordada y con formularios: seis tomos, 66 pesetas.

Martens.—Derecho internacional: tres tomos, 22 pesetas.

Menor.—La carrera de Aduanas, ó Guía para ingresar en este Cuerpo del Estado. Contiene cuanto dato se puede precisar (1897): 2 pesetas.

Menor.—Economía política, arreglada al Programa de Aduanas (1897): 7 pesetas.

Piernas Hurtado.—Introducción al estudio de la ciencia económica (1895): 2 pesetas.

— Principios elementales de la ciencia económica: primer cuaderno, 2 pesetas.

Pulido.—La pena capital en España (1897): 2 pesetas.

Sánchez Comendador.—Reglamento de oposiciones á cátedras de Universidades é Institutos (1896): una peseta.

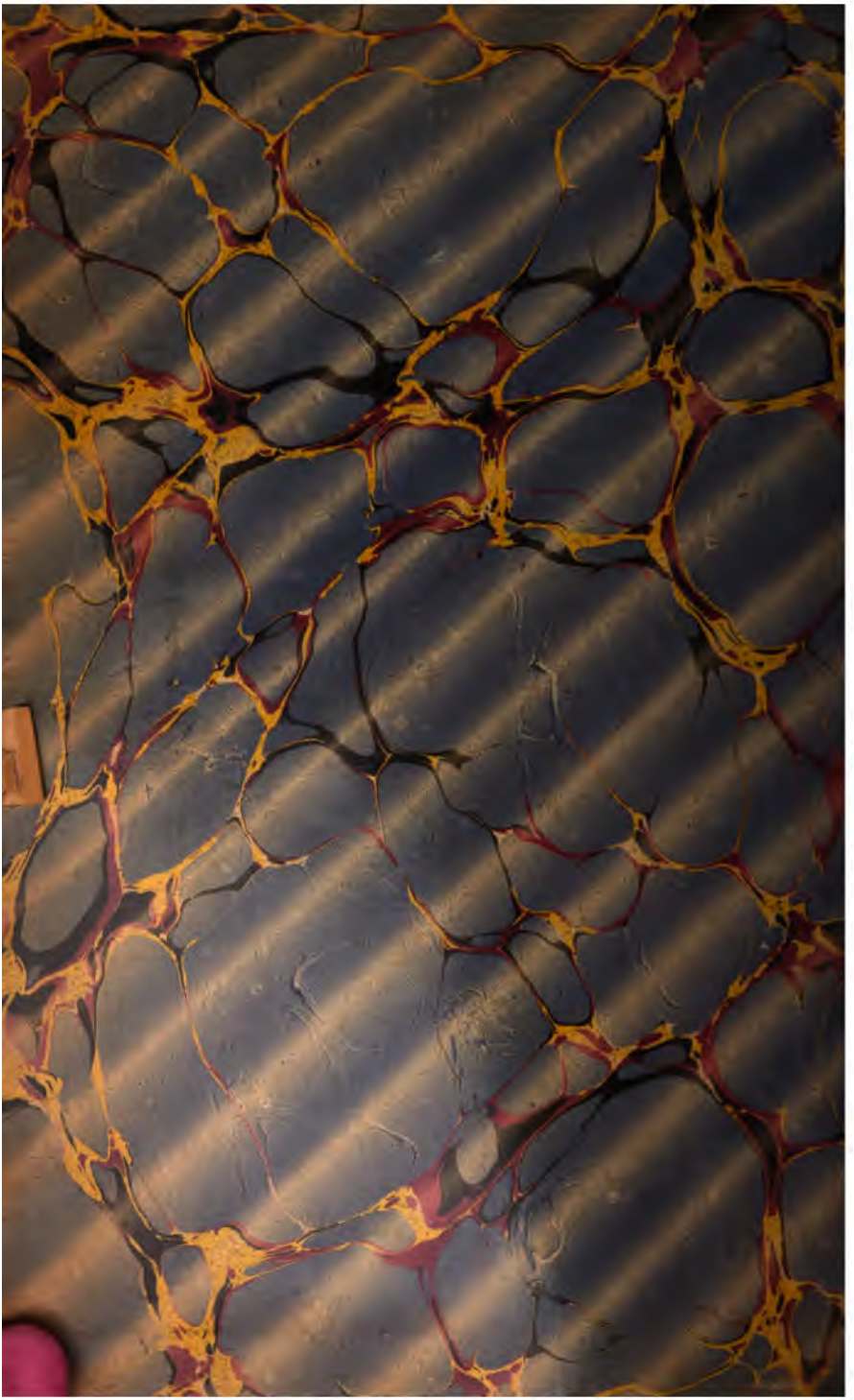
— Disposiciones vigentes sobre provisión de cátedras por traslación y concurso (1897): una peseta.

Stricker.—Fisiología del Derecho; traducción del alemán por P. Dorado: 2 pesetas.

Sumario de las explicaciones del Profesor de la asignatura de Derecho romano de la Universidad Central, arreglado al programa del mismo, por C. de la R., Abogado. Preliminares é historia externa del Derecho romano. Madrid, 1897: un tomo en 4.°, 5 pesetas.

Valverde y Maruri. — Usufructo vidual. Derecho del cónyuge viudo á la sucesión del premuerto. Habana, 1894: 2 pesetas.

— De los bienes reservables, según los precedentes y cuerpos legislables del antiguo Derecho de Castilla. Habana, 1897: 5 pesetas.

Wolf.—Historia de la literatura castellana y portuguesa: dos tomos en 4.°, 15 pesetas.

Los precios marcados son para Madrid.